



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2009

**Analyse der Regelwerke auf Bundesebene und in den Kantonen Schwyz und
St. Gallen. Gouvernanz in der Erstellung und Umsetzung von
Gefahrenkarten**

Schwank, C ; Geiser, U ; Zaugg Stern, M

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-32183>

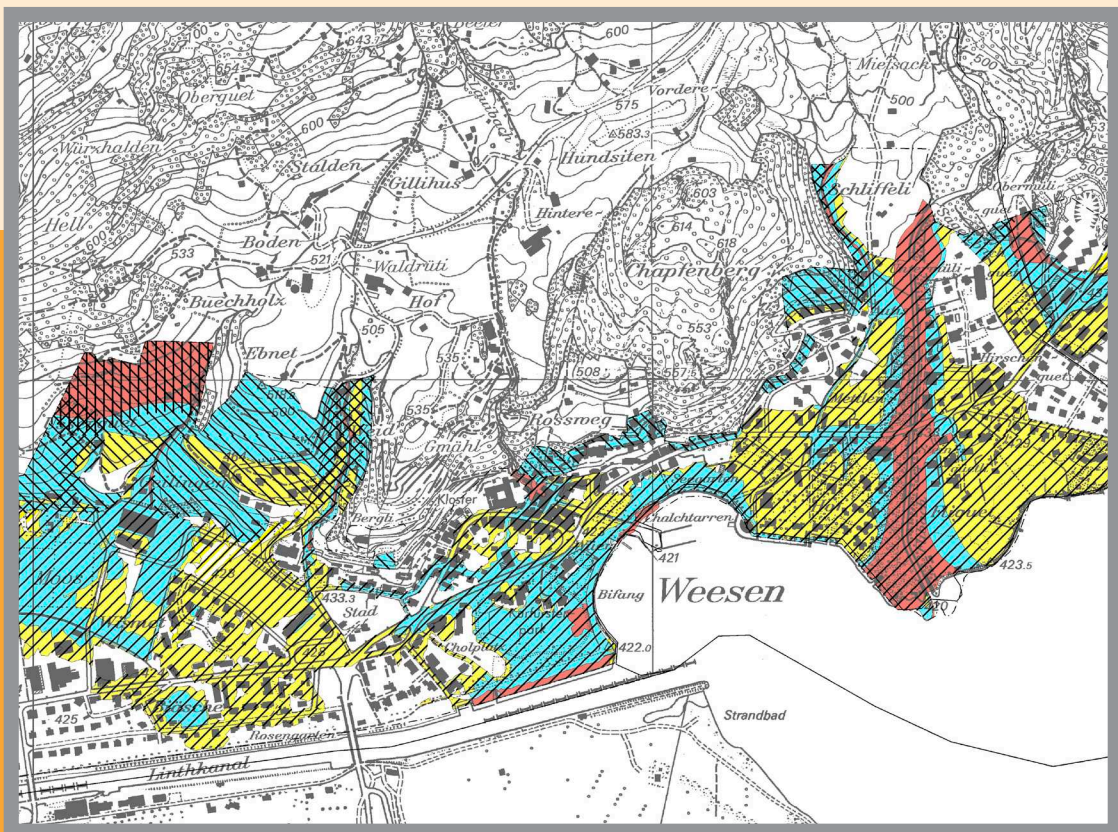
Monograph

Originally published at:

Schwank, C; Geiser, U; Zaugg Stern, M (2009). Analyse der Regelwerke auf Bundesebene und in den Kantonen Schwyz und St. Gallen. Gouvernanz in der Erstellung und Umsetzung von Gefahrenkarten. Zürich, CH: Geographisches Institut, Abteilung Humangeographie, Universität Zürich.

Gouvernanz in der Erstellung und
Umsetzung von Gefahrenkarten

Analyse der Regelwerke auf Bundesebene und in den Kantonen Schwyz und St. Gallen



Claude Schwank, Urs Geiser, Marc Zaugg Stern
Geographisches Institut der Universität Zürich, Abteilung Humangeographie

Arbeitspapier im Rahmen des KTI-Forschungsprojekts «Naturgefahren im
Siedlungsraum», Zentrum Urban Landscape ZUL der Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften ZHAW (Projektleitung Peter Jenni)

Umschlaggestaltung: Martin Steinmann

Titelbild: Ausschnitt der Gefahrenkarte Weesen. Nutzung mit freundlicher Genehmigung der Naturgefahrenkommission St.Gallen.

ZUM INHALT DIESES ARBEITSPAPIERS

Ziel des Projektes "Naturgefahren im Siedlungsraum – Strategien für die raumplanerische Umsetzung von Gefahrenkarten" ist die methodisch fundierte Unterstützung bei der Umsetzung von Gefahrenkarten. Als Untersuchungsregion dient die Linthebene. Das Projekt wird vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie unterstützt (Projekt KTI 9521.1 PFES-ES). Projektleiter ist Herr Peter Jenni, Zentrum Urban Landscape, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW, Winterthur.

Drei wissenschaftlich-technische Ziele stehen im Zentrum:

- *Strategien*: Welche Siedlungsmodelle, Freiraumkonzepte und Gebäudetypologien ermöglichen eine langfristig nachhaltige Siedlungsentwicklung, welche das durch Hochwasser, Murgänge und Erdbeben verursachte Schadenspotential verringern?
- *Planungsinstrumente*: Welche Strategien sind mit den bestehenden Planungsinstrumenten umsetzbar? Wo behindern bestehende Regelwerke und Leitbilder die Umsetzung und wie müssten diese allenfalls angepasst werden?
- *Gouvernanz*: Mit welchen planerischen und politischen Verfahren können situativ angepasste und sozial akzeptierte Strategien zur Umsetzung von Gefahrenkarten ausgehandelt und erfolgreich umgesetzt werden?

Der Bereich "Gouvernanz" wird von der Abteilung Humangeographie, Geographisches Institut, Universität Zürich, bearbeitet. Das *vorliegende Arbeitspapier* zeigt den ersten Arbeitsschritt, die *Sichtung der relevanten Regelwerke im Bereich Naturgefahren, insbesondere zum Instrument Gefahrenkarte*. Zuerst wird dies für die *Ebene Bund* durchgeführt und im Anschluss für die *Kantone Schwyz und St. Gallen*. In diesen Kantonen liegt das zentrale Untersuchungsgebiet unseres Projektes, die Linthebene. Die konkrete Umsetzung dieser Regelwerke in der Praxis wird nun im zweiten Arbeitsschritt durch Fallstudien in ausgewählten Gemeinden analysiert; hierzu folgt später ein weiteres Arbeitspapier.

Haben wir mit diesem ersten Arbeitspapier die wesentlichen Regelwerke erfasst und richtig interpretiert? Uns interessieren Ihre Rückmeldungen sehr! Bitte schicken Sie diese an Claude Schwank, Geographisches Institut, Universität Zürich, Winterthurerstr. 190, 8057 Zürich, oder Mail an claud.schwank@geo.uzh.ch

Herzlichen Dank

Claude Schwank, Urs Geiser, Marc Zaugg Stern, April 2009

1	EINLEITUNG.....	1
2	NATURGEFAHREN UND GOUVERNANZ – GRUNDLAGEN AUF BUNDESEBENE	3
2.1	Überblick über die relevanten Regelwerke auf Bundesebene	3
2.2	'Naturgefahren' als transversales Thema.....	4
2.3	Aktuelle Beurteilung.....	6
2.4	Erstellung und Umsetzung der Gefahrenkarte aus Sicht des Bundes.....	6
2.5	Zum Neuen Finanzausgleich.....	8
2.5.1	Erarbeitung Gefahrengrundlagen	9
2.5.2	Einzelprojekte.....	9
2.6	Hinweise zu Gouvernanz	10
2.6.1	Gouvernanz auf Gesetzes- und Verordnungsstufe	10
2.6.2	Gouvernanz in Leitlinien, Empfehlungen und Kommentaren der zuständigen Bundesämter.....	10
3	RECHTLICHE GRUNDLAGEN IM KANTON SCHWYZ	13
3.1	Instrumente.....	13
3.2	Erstellung der Gefahrenkarten	16
3.3	Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung.....	19
3.3.1	Grundsätze	19
3.3.2	Verantwortlichkeiten.....	20
3.3.3	Überkommunale Massnahmenkonzepte	20
3.3.4	Raumplanerische Massnahmen	22
3.3.5	Technische Massnahmen	27
3.3.6	Notfallplanung.....	27
3.4	Gouvernanz im Erstellungs- und Umsetzungsprozess	28
3.4.1	Koordination und Aushandeln innerhalb der Verwaltung.....	28
3.4.2	Mitwirkung der Öffentlichkeit	28
4	RECHTLICHE GRUNDLAGEN IM KANTON ST.GALLEN.....	31
4.1	Instrumente.....	31
4.2	Die Erstellung der Gefahrenkarten.....	34
4.3	Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung.....	37
4.3.1	Grundsätze	37
4.3.2	Verantwortlichkeiten.....	38
4.3.3	Überkommunale Massnahmenkonzepte	38
4.3.4	Raumplanerische Umsetzung	41
4.3.5	Technische Massnahmen	43

4.3.6	Notfallplanung.....	44
4.4	Unterschiede zum Kanton Schwyz.....	44
4.4.1	Unterschiede bei der Erstellung	44
4.4.2	Unterschiede bei der Umsetzung.....	44
4.5	Gouvernanz im Erstellungs- und Umsetzungsprozess	45
4.5.1	Koordination und Aushandeln innerhalb der Verwaltung.....	45
4.5.2	Mitwirkung der Öffentlichkeit	45
LITERATUR.....		47
	Befragungen.....	47
	Regelwerke	48
	Sekundärliteratur	50
ANHANG		51
	Relevante Auszüge aus den Bundesregelwerken.....	51
	Relevante Regelwerke im Kt. Schwyz	64
	Relevante Regelwerke im Kt. St.Gallen.....	68

TABELLEN

Tab. 1: Verbindlichkeit und Funktion der verschiedenen Umsetzungsinstrumente	7
Tab. 2: Nennungen zum Thema Gouvernanz in Empfehlungen und Leitfäden des Bundes	11
Tab. 3: Verbindlichkeit, Funktion und aktueller Stand der verschiedenen Umsetzungsinstrumente im Kanton Schwyz.....	15
Tab. 4: Prozesse der Gefahrenkartenerstellung im Kanton Schwyz.....	18
Tab. 5: Prozesse bei der raumplanerischen Umsetzung im Kanton Schwyz: Planungszone	23
Tab. 6: Prozesse der raumplanerischen Umsetzung im Kanton Schwyz: Nutzungsplanung	26
Tab. 7: Verbindlichkeit, Funktion und aktueller Stand der verschiedenen Umsetzungsinstrumente.....	32
Tab. 8: Prozesse der Gefahrenkartenerstellung im Kanton St.Gallen	36
Tab. 9: Prozesse der Umsetzung im Kanton St.Gallen: Massnahmenkonzept	40
Tab. 10: Prozesse bei der Umsetzung im Kanton St.Gallen: Planungszone	42

ABBILDUNGEN

Abb. 1: Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung im Kanton Schwyz.....	21
Abb. 2: Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung im Kanton St.Gallen	39

1 EINLEITUNG

Das vorliegende Dokument ist der Versuch, die relevanten Regelwerke im Bereich Naturgefahren – insbesondere jene mit Bezug zum vor einigen Jahren neu eingeführten Instrument „Gefahrenkarte“ – aufzuzeigen. Zuerst wird dies für die Ebene Bund durchgeführt und danach für die Kantone Schwyz und St.Gallen. Im Anschluss an deren Auflistung werden die Regelwerke darauf hin durchleuchtet, inwiefern sie Prozesse der Gouvernanz – des Aushandelns zwischen verschiedenen Behörden auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde sowie zwischen Behörden, Spezialisten und Öffentlichkeit („Zivilgesellschaft“ oder zivilgesellschaftliche Gruppen) – vorausdenken und dafür Spielraum bieten.

Das Dokument bildet für uns weiter die Grundlage für Untersuchungen auf Gemeindeebene, die einen Blick auf die konkrete Praxis der Erstellung und Umsetzung von Gefahrenkarten werfen. Dabei gehen wir davon aus, dass die Praxis zwar nicht von Regelwerken determiniert wird, aber sich dennoch auf diese bezieht – auf gewisse stärker als auf andere. Um die Beziehung zwischen Regelwerken und Praxis zu durchleuchten, ist es zentral, die rechtlichen Grundlagen genauso wie die relevanten Planungsinstrumente zuerst in einer Art Auslegeordnung für die Analyse fruchtbar zu machen.

Unser methodisches Vorgehen umfasst die Sichtung von Dokumenten (einerseits Regelwerke als Primärliteratur und andererseits Sekundärliteratur), das Durchführen von Interviews mit Schlüsselinformanten sowie das Veranstellen des Workshops vom 23.10.2008. Die detaillierte Auflistung aller verwendeten Quellen findet sich im Kapitel „Literatur“.

In einem ersten Kapitel werden die Grundlagen auf Bundesebene besprochen. Das zweite Kapitel umfasst die Regelungen im Kanton Schwyz. Im dritten Kapitel werden die Regelwerke im Kanton St.Gallen – auch kontrastierend zu jenen in Schwyz – dargestellt. Im Anhang finden sich Auszüge aus den Regelwerken im Originaltext.

2 NATURGEFAHREN UND GOUVERNANZ – GRUNDLAGEN AUF BUNDESEBENE

Im Folgenden ist das formale – *de jure* – Regelwerk auf Bundesebene beschrieben, welches den Umgang mit Naturgefahren, und damit auch den Bereich der Gefahrenkarten, leitet. Dabei werden besonders die Teile hervorgehoben, welche 'Gouvernanz' betreffen. Der Anhang gibt Auszüge aus den relevanten Regelwerken.

2.1 Überblick über die relevanten Regelwerke auf Bundes- ebene

Die gesetzlichen Grundlagen sind auf verschiedenen Ebenen angesiedelt.

Die *Bundesverfassung* macht in drei Artikeln Aussagen zum Umgang mit Naturgefahren¹:

- Artikel 75: Raumplanung
- Artikel 76: Wasser
- Artikel 77: Wald

Auf *Gesetzebene* existieren drei Bundesgesetze, die sich mit Naturgefahren² auseinandersetzen:³

- Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG/SR700)
- Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG/721.100)
- Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (WaG/SR 921.0)

Daneben existieren drei *Bundesverordnungen*, die obige Bundesgesetze präzisieren:⁴

- Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV/SR 700.1)
- Verordnung vom 2. November 1994 über den Wasserbau (Wasserbauverordnung WBV/SR 721.100.1)
- Verordnung vom 30. November über den Wald (Waldverordnung WaV/SR 921.01)

¹ Die Verfassungstexte finden sich im Anhang.

² In den nachfolgend erwähnten Empfehlungen von 1997 und 2005 wird auf RPG, WBG und WaG sowie die entsprechenden Verordnungen als relevante Grundlagen Bezug genommen. Daneben gibt es weitere tangierte Sektoralpolitiken, auf die hier jedoch nicht eingegangen werden soll. Die Empfehlung von 2001 (BWG, 2001:24-25) erwähnt weitere, insbesondere auf das Thema Hochwasser ausgerichtete gesetzliche Grundlagen, auf diese hier jedoch nicht eingegangen wird. Ein Beispiel für eine weitere Sektoralpolitik, die vom Thema Naturgefahren tangiert wird, ist die Landwirtschaftspolitik (z.B. im Bundesgesetz über die Landwirtschaft).

³ Die bzgl. Naturgefahren relevanten Auszüge aus den erwähnten Gesetzen finden sich im Anhang auf den Seiten 52 bis 59.

⁴ Die bzgl. Naturgefahren relevanten Auszüge aus den erwähnten Verordnungen finden sich im Anhang auf den Seiten 52 bis 59.

Neben den gesetzlichen Grundlagen, die das Instrument der Gefahrenkarte neu schaffen und die Berücksichtigung der Naturgefahren in der Raumplanung verlangen, gibt das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (Geoinformationsgesetz GeoIG SR 510.62) und die dazugehörige Verordnung vom 21. Mai 2008 über Geoinformation (Geoinformationsverordnung, GeoIV) zur Information über Naturgefahren und somit über die Publikation der so erarbeiteten Grundlagen Auskunft.⁵

Relevant sind weiter die Ausführungen zum *Neuen Finanzausgleich (NFA)*⁶, der seit dem 1.1.2008 in Kraft ist.

Zudem wichtig für die Praxis sind *Kommentare, Leitlinien und Empfehlungen*⁷ von Bundesämtern zu den obigen Gesetzen und Verordnungen. Dazu gehören insbesondere:

- BWW (Bundesamt für Wasserwirtschaft), BRP (Bundesamt für Raumplanung), BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) (Hg.) (1997): Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten. Empfehlungen.
- BWW (Bundesamt für Wasserwirtschaft), BRP (Bundesamt für Raumplanung), BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) (Hg.) (1997): Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten. Empfehlungen.
- BWG (Bundesamt für Wasser und Geologie) (Hg.) (2001): Hochwasserschutz an Fliessgewässern, Wegleitung. Biel.
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), BWG (Bundesamt für Wasser und Geologie), BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) (Hg.) (2005): Empfehlungen Raumplanung und Naturgefahren. Reihe Vollzug Umwelt.

2.2 'Naturgefahren' als bereichsübergreifendes Thema

Dieser erste Überblick zeigt, dass die Regelungen zum Thema Naturgefahren wie auch zum Teilgebiet Gefahrenkarten auf verschiedene Gesetze wie Verordnungen abgestützt sind. Sie sind nicht in einem eigenen Regelungsbereich gebündelt und laufen somit *transversal durch verschiedene Politikbereiche*. Dies bedeutet, dass wir die für den Umgang mit Naturgefahren wesentlichen Regelungen in verschiedenen Sektoralpolitiken finden – insbesondere Wasser, Wald und Raumplanung.

Als problematisch am bestehenden sektoriellen Regelwerk wird beurteilt, dass es Koordination erschwert. Die sektorielle Aufteilung beginnt bereits auf Verfassungsebene, wo drei verschie-

⁵ Das GeoIG schreibt vor, dass alle mit öffentlichen Geldern erhobenen Geodaten – zu denen auch Gefahrenkarten und Gefahrenkataster gehören – öffentlich zugänglich gemacht werden müssen und somit der Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft zur Verfügung stehen müssen (Art. GeoIG, 2008).

⁶ Vgl. hierzu Kapitel 2.5.

⁷ Die gesetzlichen Grundlagen für einen systematischen Umgang mit Naturgefahren, auf dem die folgenden Leitfäden basieren, wurden mit den revidierten Wasserbau- und dem Waldgesetz gelegt. Bereits vorher existierten erste Wegleitungen zum Thema, wobei sich die gesetzliche Situation ebenso wie die fachlichen Grundlagen stark verändert haben (BWG, 2001:4). Zu erwähnen sind etwa die erste Wegleitung „Hochwasserschutz an Fliessgewässern“ (BWG, 1982) oder die „Richtlinien zur Berücksichtigung der Lawinengefahr bei raumwirksamen Tätigkeiten“ (BFF/EISLF, 1984).

dene Grundlagen (zu den Bereichen Raumplanung, Wasser und Wald) vorhanden sind (Lüthi 2004:16-18). Auf Gesetzesstufe zieht sich diese Dreiteilung weiter.

Die Regelungen bezüglich Gefahrenkarten finden sich jedoch ausschliesslich im Wasserbau- und im Waldgesetz. Das Raumplanungsgesetz – aus Sicht von Lüthi (2004:18) eigentlich prädestiniert für Regelungen im Bereich Gefahrenkarten – macht bezüglich der Erstellung und raumplanerischen Umsetzung der Gefahrengrundlagen keine konkreten Aussagen⁸. Im Wasserbaugesetz werden die Grundsätze der Erstellung zwar festgehalten und den Kantonen Anreize in Form von Abgeltungen in Aussicht gestellt. Die Aussagen des Gesetzes beschränken sich jedoch auf den Bereich Hochwasser. Die Naturgefahren Lawinen und Massenbewegungen finden im Waldgesetz Erwähnung, jedoch fehlen allgemeine Grundsätze, wie dies zu geschehen habe. Wie im Wasserbaugesetz wird hier auf die Erstellung von Gefahrenkarten eingegangen und Abgeltungen in Aussicht gestellt. Durch die sektorielle Organisation ist jedoch die Naturgefahr 'Erdbeben' unberücksichtigt geblieben, was von Lüthi (2004:19) bemängelt wird. Allgemeiner wird moniert, dass auf Gesetzesstufe uneinheitliche, nicht aufeinander abgestimmte und unvollständige Regelungen vorherrschten. Ausserdem perpetuierte sich die Heterogenität selber, da neu auftauchende Probleme stets aufs Neue sektoriell angegangen werden (Lüthi 2004:20).

Das Thema Naturgefahren zieht sich ebenfalls transversal durch die entsprechenden Verordnungen. In Art. 15 WBV und Art. 27 WaV werden die Kantone verpflichtet, Gefahrenkarten zu erstellen. Die beiden Verordnungen verpflichten die Kantone auch, Arbeiten und Richtlinien der Fachstellen des Bundes zu berücksichtigen, wobei diese Regelungen in den beiden Verordnungen unterschiedlich präzise und umfassend festgehalten sind (Lüthi 2004:20).⁹

Folgende Kritik fasst die Problematik der heterogenen Gesetzesorganisation zusammen, erwähnt aber auch die positive Rolle der sektorübergreifend konzipierten Empfehlungen:

„Sie [die heutige sektorielle Regelung, Anm. der Autoren] führt zu Doppelspurigkeiten und Wiederholungen und andererseits zu Widersprüchen (...). Sie enthält aber auch noch Lücken, die zum Teil wieder in allen sektoriellen Regelungen geschlossen werden müssen (...). Auch wenn zuzugeben ist, dass mit den Empfehlungen¹⁰ erfolgreich versucht wurde,

⁸ Momentan laufen Arbeiten zu einer Revision des RPG (neu: Raumentwicklungsgesetz REG). Der Entwurf zur Vernehmlassung liegt mittlerweile vor. Das bisherige Gesetz hat (gravitative) Naturgefahren nicht spezifisch berücksichtigt. Im Vernehmlassungsentwurf zum REG findet sich neu Art. 6h, der besagt, dass die Gemeinwesen Siedlungen und Infrastrukturen vor Gefahren schützen sollen. Im erläuternden Bericht zur Revision des Raumplanungsgesetzes wird spezifiziert, dass hier „insbesondere Naturgefahren wie Lawinen- oder Hochwassergefahr und technische Risiken“ (N.N., 2008:28) gemeint sind und dass diesen bei raumplanerischen Massnahmen Rechnung getragen müssen. Naturgefahren erscheinen im REG wie auch im erläuternden Bericht an einigen Stellen. Auf Stufe Richtplan wird im REG explizit verlangt, dass dieser (und nicht wie bisher nur die Gefahrengrundlagen) aufzeigt, welche Gebiete von Naturgefahren bedroht sind und wie sie vor diesen gesichert werden sollen (Feedback CG, 22.10.2008).

⁹ Auch wenn die Grundlagen auf legislatorischer Ebene weiterhin auf verschiedene Sektoren verteilt sind, lässt sich doch in der Praxis nicht zuletzt durch das organisatorische Zusammenlegen von BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) und BWG (Bundesamt für Wasser und Geologie) im neu geschaffenen BAFU eine Annäherung im Bezug auf die verschiedenen Gefahrenarten konstatieren. Auch die Finanzierung durch den NFA, die für alle Gefahrenarten dieselben Finanzierungskriterien kennt, lässt sich als Bestrebung zu einer Harmonisierung deuten.

¹⁰ Gemeint sind hier die Wegleitung „Hochwasserschutz an Fliessgewässern“ vom Bundesamt für Wasser und Geologie BWG (2001) und die Empfehlungen „Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten“ vom BWW (Bundesamt für Wasserwirtschaft), BRP (Bundesamt für Raumplanung) und BUWAL (Bundesamt für Wald und Landschaft) von 1997.

von diesem sektoriellen Ansatz wegzukommen, so kann dies kein Grund sein, am sektoriellen Ansatz in legislatorischer Hinsicht weiterhin festzuhalten. (Lüthi 2004:31)“

Deshalb gab es Bestrebungen, die Regelungen aus den Sektoralpolitiken zu lösen und zentral in einem Naturgefahrenartikel in der Verfassung und einem Naturgefahrengesetz zu platzieren. Diese würden alle Naturgefahren (z.B. auch Erdbeben) umfassen. Für ein solchermassen ausgestaltetes Regelwerk setzt sich Lüthi (2004:31) ein.

2.3 Aktuelle Beurteilung

In letzter Zeit sind einige Studien entstanden, welche sich zum Ziel setzen, die bestehenden Regelungen im Bereich Naturgefahren aus juristischer Sicht zu beurteilen:

- Die bereits erwähnte, im Auftrag der Nationalen Plattform Naturgefahren PLANAT durch Lüthi erstellte Studie „*Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Gefahrenkarte*“ aus dem Jahr 2004 beurteilt die gesetzlichen Grundlagen insbesondere im Hinblick auf den rechtlichen Konflikt zwischen Nutzungsbeschränkungen und baulichen Auflagen auf der einen und der Eigentumsgarantie auf der anderen Seite (Lüthi, 2004).
- Eine weitere Publikation von Lüthi in diesem Feld ist unter dem Titel „*Gefahrenkarten aus dem rechtlichen Blickwinkel. Merkblatt der Nationalen Plattform Naturgefahren PLANAT*“ im Jahr 2007 erschienen. Es handelt sich hierbei um eine Aufarbeitung ausgewählter Aspekte der oben genannten Studie, die sich speziell an Kantone und Gemeinde richtet und rechtliche Fragen im Bezug auf die konkrete Umsetzung beantwortet (Lüthi, 2007).
- Eine weitere Studie „*Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren*“ ist vor kurzem erschienen. Sie beschäftigt sich – ähnlich wie die Studie der Lüthi – mit dem „Spannungsverhältnis zwischen Schutzauftrag und Eigentumsgarantie“ (Hepperle, 2008:7) und der rechtlichen Seite der Subventionierung. Das Rechtsgutachten wurde im Auftrag des BAFU durch Herrn Dr. iur. Ulrich Hepperle (Institut für Terrestrische Ökosysteme der ETH Zürich) erstellt.

2.4 Erstellung und Umsetzung der Gefahrenkarte aus Sicht des Bundes

Die Erstellung der Gefahrenkarten erfolgt nach gewissen Grundsätzen, die für alle Kantone gelten. Die Gefahrenkarten umfassen beispielsweise fünf Gefahrenstufen (rot, blau, gelb, gelb-weiss gestreift und weiss).¹¹ Auch bei der raumplanerischen Umsetzung gibt es über die Kantone hinweg gewisse Gemeinsamkeiten, die auf Bundesebene festgeschrieben sind. Es existieren verschiedene Umsetzungsinstrumente, die sich über die drei staatlichen Ebenen verteilen und an die bestimmte Verbindlichkeiten und Funktionen geknüpft sind. Sie sind in Tabelle 1 dargestellt:

¹¹ Vgl. hierzu ARE/BWG/BUWAL (2005:15-19)

Tab. 1: Verbindlichkeit und Funktion der verschiedenen Umsetzungsinstrumente

		Verbindlichkeit	Ausführende Staatsebene	Funktion
Gesetzgebung (Gesetze und Verordnungen)		Allgemein verbindlich	Bund und Kantone	In Gesetzen und Verordnungen werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Naturgefahrenabwehr und die Verantwortlichkeiten geregelt.
Planung	Kantonale Richtplanung	Behördenverbindlich	Kantone	Der kantonale Richtplan dient dazu, raumrelevante Aufgaben auf Stufe Kanton oder Region im Bereich Naturgefahren zu erkennen, den Vollzug zu koordinieren und Vollzugslücken zu schliessen.
	Kommunale Nutzungsplanung	Grundeigentümerverbindlich	Gemeinden	Im Nutzungsplan wird die zweckmässige Nutzung des Bodens unter Berücksichtigung der konkreten Gefahrensituation parzellengenau festgelegt.
Richtlinien		Behördenverbindlich	Bund und Kantone	Richtlinien dienen dazu, eine einheitliche und rechtsgleiche Vollzugspraxis zu sichern.
Wegleitungen, Merkblätter usw.		Ohne Verbindlichkeit	Bund und Kantone	Wegleitungen, Merkblätter usw. zeigen die Funktionsweise der Naturgefahrenabwehr auf und zielen auf eine Sensibilisierung von Behörden und Bevölkerung.
Baubewilligungsverfahren		Adressatenverbindlich	Kantone (bei Bauen ausserhalb Bauzone) und Gemeinden	Im Baubewilligungsverfahren wird geprüft, ob ein konkretes Bauprojekt die gesetzlichen Vorgaben einhält. Bei Bedarf werden ergänzende Informationen (z.B. Gefahrengutachten) verlangt und Auflagen formuliert

Quelle: Eigene Darstellung, modifiziert nach Bundesamt für ARE, BWG, BUWAL (2005:21)

Die Instrumente, für die sich der Bund verantwortlich zeichnet, wurden weiter oben bereits besprochen. Der Bund hat aber auch auf verschiedene andere Instrumente Einfluss, indem er Mindestanforderungen stellen kann – wie dies beispielsweise bei der Richtplanung geschieht. Im Richtplan erster Generation war das Thema Naturgefahren kaum vertreten. Für die Richtpläne der zweiten Generation hat der Bund festgelegt, dass das Thema vertreten sein muss, wobei das Schwergewicht auf der Erarbeitung der Gefahrengrundlagen liegt. Für die Richtpläne dritter Generation, die in den nächsten Jahren anstehen, werden aktuell vom ARE in Zusammenarbeit mit dem BAFU Mindestanforderung ausgearbeitet.¹² Ein zentrales Thema soll dabei die raumplanerische Umsetzung der Gefahrengrundlagen sein (Interview RL, 20.1.2009).

Aus Bundessicht ist eine differenzierte Regelung in der kantonalen Richtplanung wünschenswert, die Aufträge an die folgende Planung, Zeitangaben, Vorgehensweisen, Zuständigkeiten, Verfahren etc. festlegt (Interview RL, 31.7.2008).

Bei der Umsetzung der Gefahrenkarten in den Zonenplan als Element der Nutzungsplanung werden zum Teil zwei Modelle diskutiert. Beim *Gefahrenzonenmodell* werden im Zonenplan grundeigentümerverbindliche Gefahrenzonen ausgeschieden. Dies ist das Vollzugsmodell, nach dem der Kanton Schwyz wie auch eine Mehrzahl der anderen Kantone arbeiten (ARE/BWG/BUWAL, 2005:26).

¹² Laut Art. 9 Absatz 3 des RPG sollen Richtpläne alle zehn Jahre gesamthaft überprüft werden, wodurch somit etwa alle zehn Jahre eine neue Generation von Richtplänen entsteht.

Beim *Gefahrenhinweismodell*, das der Kanton St.Gallen und eine Minderheit der Kantone anwenden, werden die in der Gefahrenkarte eingetragenen Gefahrengebiete als Hinweis im Zonenplan eingetragen. Dabei werden zu den Gefahrengebieten allgemein gehaltene Vorschriften im Bau- und Zonenreglement erlassen (ARE/BWG/BUWAL, 2005:26).

Beim Gefahrenzonenmodell erfolgt zwischen Gefahrenkarte und der Festlegung der Gefahrenzonen ein politischer Schritt, wodurch die Gefahrenzonen durchaus von den Gefahrengebieten der Gefahrenkarte abweichen können (Feedback CG, 22.10.2008). Allerdings ist dadurch das Hinweismodell dem Zonenmodell gemäss RL (Interview 20.1.2008) nicht zwangsläufig überlegen: Denn was in der Folge beim einzelnen Baugesuch entschieden wird, kann durchaus den festgelegten Grundsätzen (z.B. Bauverbot in der roten Zone) widersprechen.¹³ Daraus resultiert auch ein Nachteil des Hinweismodells, da die Grundeigentümer die konkreten Konsequenzen nicht kennen, wenn Land sich im Hinweisgebiet befindet; denn dies wird erst durch das Baubewilligungsverfahren geklärt. Dadurch wird auch eine Einsprache schwieriger und kann erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen (Feedback CG, 03.04.2009). Ein Vorteil des Hinweismodells ist, dass Änderungen der Gefahrenkarte schnell und unkompliziert in die Zonenplanung übernommen werden können, was eine grössere Flexibilität gewährleistet (ARE/BWG/BUWAL, 2005:26).

Die Ereignisanalyse Hochwasser 2005 hält fest, dass die Qualität der Umsetzung nicht vom Vollzugsmodell abhängt (BAFU/WSL, 2008:283).

2.5 Zum Neuen Finanzausgleich

Der Neue Finanzausgleich (NFA), der am 1.1.2008 in Kraft getreten ist, regelt den Ausgleich zwischen Bund und Kantonen neu (EFV, 2008). Rechtliche Grundlage ist das *Bundesgesetz vom über den Finanz- und Lastenausgleich (EFV, 2008)*. Die Einführung des NFA führte auch zur Änderung der Bundesverfassung¹⁴ sowie zu Anpassungen der Gesetzgebung in verschiedenen weiteren Regelwerken. Relevant für den Bereich Naturgefahren sind die neuen Fassungen von *Art. 36 des Waldgesetzes* und von *Art. 6 des Wasserbaugesetzes*.¹⁵

Konkretisiert werden die rechtlichen Grundlagen in Kapitel 5 des für die Praxis des BAFU ausschlaggebenden „*Handbuch NFA im Umweltbereich*“¹⁶ (BAFU 2008:136-172). Neben der Regelung zur finanziellen Abgeltung von Schutzbauten werden auch die Bundesbeiträge für die Erarbeitung der Gefahrengrundlagen festgelegt. Diese Grundlagen umfassen Gefahrenkarten, Gefahrenhinweiskarten, Kataster und Übersichten (BAFU 2008:138).

¹³ Die beiden vorgestellten Modelle müssen als Extremformen einer sehr vielfältigen Umsetzungspraxis in der Schweiz angesehen werden und können keinesfalls das ganze Spektrum des realen Vollzugs abbilden, der durchaus Zwischenformen kennt (Interview RL, 20.1.2008).

¹⁴ Artikel 46 Absatz 2 BV legt neu explizit fest, dass Bund und Kantone miteinander vereinbaren können, dass die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht bestimmte Ziele erreichen und zu diesem Zweck Programme ausführen, die der Bund finanziell unterstützt.

¹⁵ Vgl. hierzu Kapitel 3.1.1.

¹⁶ Das Handbuch richtet sich an Gesuchsteller für Verfügungen und Verträge des BAFU, die insbesondere um Bewilligungen und Zusicherungen von Subventionen nachfragen (BAFU 2008: 2).

2.5.1 Erarbeitung Gefahrengrundlagen

Der Bund, vertreten durch das BAFU, geht mit den Kantonen im Rahmen des NFA sog. *Programmvereinbarungen* ein, in denen die Zielsetzungen bzw. die geplanten Vorhaben, die Rahmenbedingungen¹⁷ und die Mindestanforderungen¹⁸ festgehalten werden (BAFU 2008:139). Dadurch steigen aus Sicht eines Interviewpartners (Interview BT, 29.8.2008) die Anforderungen an die durch die Kantone zu erstellende Gefahrengrundlagen, gleichzeitig erhöht sich die Klarheit der Regelungen.

Im Gegenzug werden die Kantone bei der Erarbeitung der Gefahrengrundlagen durch einen für alle Kantone geltenden Globalbeitrag von 50% subventioniert.¹⁹ Dies gilt für die erste Programmperiode bis 2011 (BAFU 2008:139). Ob später weiterhin bezahlt wird, und wenn ja wie viel, ist noch offen (Interview RL, 31.7.2008).

Durch die Beschränkung einer gesicherten Abgeltung bis 2011 ist eine lenkende Wirkung des NFA auf die Geschwindigkeit der Erstellung zu erwarten. Ein solcher scheint sich auf Kantons-ebene auch einzustellen, wie sich sowohl im Kanton Schwyz wie auch St.Gallen zeigt:

„Bei den Gefahrenkarten ist das Jahr 2011 als Ende der Programmperiode vorgegeben, bis dann müssten die Gefahrenkarten erstellt sein. Die Gefahrenkarten sind ja mit 50% vom Bund subventioniert, und nachher möglicherweise weniger. Deshalb stellen die finanziellen Interessen einen klaren Ansporn dar“ (Interview BT, 29.8.2008).

„Die Mindestanforderungen des BAFU sind hier sicher – das kann man schon sagen – der Katalysator“ (Interview DB, 28.7.2008).

2.5.2 Einzelprojekte

Der Neue Finanzausgleich sieht vor, „besonders wirksame Einzelprojekte“ (BAFU, 2008: 139) - konkret gemeint sind hier Schutzbauten mit Kosten von über 1 Mio. Fr. - mit zusätzlichen Abgeltungen zu fördern. Die dabei zu erbringenden zusätzlichen Leistungen umfassen die Berücksichtigung des integralen Risikomanagements sowie der drei Aspekte der Nachhaltigkeit – Ökonomie, Ökologie und Soziales. Dadurch kann sich der Bundesbeitrag um bis zu zehn Prozent erhöhen, mit folgendem Verteilschlüssel:

- vier Prozent für das integrale Risikomanagement
- zwei Prozent für die „Optimierung technischer Aspekte“
- zwei Prozent für „Umweltaspekte“
- zwei Prozent für „soziale/regionale Aspekte“, was konkret die Umsetzung eines partizipativen Planungsprozesses bedeutet (BAFU, 2008:147-152). Dazu das BAFU (2008:151): „Kann (...) die Bauherrschaft nachweisen, dass ein Projekt auf der Basis eines partizipativen Prozesses entstanden ist und die Betroffenen zu Beteiligten ge-

¹⁷ Darunter wird hier das Bundesrecht oder die Regelung der Zusammenarbeit verstanden (BAFU 2008: 139).

¹⁸ Vgl. zu den Mindestanforderungen BAFU (2008:155-157 und 166)

¹⁹ Anders war dies vor Einführung des NFA, als die Finanzierung der Erstellung von Gefahrenkarten mit der Finanzstärke eines Kantons zusammenhing. Die Subventionen variierten damals von etwas mehr als 0% (für die finanzstarken Kantone) bis hin zu 70% (im Falle finanzschwacher Kantone) (Interview RL, 31.7.2008).

macht wurden, wird diese Mehrleistung ebenfalls mit zusätzlichen Subventionsprozenten unterstützt.“

Dabei findet sich auch ein Kriterienkatalog zur Beurteilung partizipativer Planungsprozesse²⁰, es wird also festgehalten, welche Kriterien zum Bezug der Mehrleistungen erfüllt sein müssen. Es handelt sich hier also um ein Anreizsystem zur Berücksichtigung einer mitwirkungsorientierten Planung.

2.6 Hinweise zu Gouvernanz

2.6.1 Gouvernanz auf Gesetzes- und Verordnungsstufe

In den gesetzlichen Grundlagen des Bundes, die den Bereich Naturgefahren betreffen, sind an drei Orten Möglichkeiten zur Mitwirkung der „Öffentlichkeit“ erwähnt:²¹

- **Art. 4 des Raumplanungsgesetzes (RPG):** Dieser Artikel erwähnt sowohl Information („Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz“) als auch Mitwirkung („Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann“) bei Planungsaufgaben. Der Passus ist dabei allgemein und spezifiziert den Typus der Planung (z.B. Richtplanung, Nutzungsplanung etc.) nicht weiter.
- **Art. 10 des Raumplanungsgesetzes (RPG):** Art. 10 hält fest, dass die Erarbeitung der Richtpläne in der Hand der Kantone liegt („Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren“), macht aber dennoch Aussagen zur Frage der Mitwirkung bei deren Erstellung. Er definiert, welche Kreise bei der Erarbeitung zu berücksichtigen sind: Neben den Gemeinden sind dies „andere Träger raumwirksamer Aufgaben“ sowie „beschwerdeberechtigte Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen“.
- **Art. 18 der Waldverordnung (WaV):** Dieser Passus betrifft spezifisch die Bewirtschaftung des Waldes. Dabei wird festgehalten, dass die Kantone bei „Planungen von überbetrieblicher Bedeutung“ die Bevölkerung informieren muss und dass diese „in geeigneter Weise mitwirken“ sowie die Planung einsehen kann.

2.6.2 Gouvernanz in Leitlinien, Empfehlungen und Kommentaren der zuständigen Bundesämter

Konkretisierungen der gesetzlichen Grundlage können durch behördenverbindliche Richtlinien²² oder durch Empfehlungen geschehen. Darin soll geregelt werden, nach welchen objekti-

²⁰ Vgl. hierzu BAFU (2008:152).

²¹ In diesem Zusammenhang lassen sich gewisse Passagen des GeoIG (Art. 1) sowie der darauf aufbauenden Anpassungen der Wasserbauverordnung (Art. 27 Abs. 3) und der Waldverordnung (Art 37 Abs. 3) erwähnen. Diese besagen, dass die Öffentlichkeit informiert und Geodaten der Bevölkerung und den Behörden zugänglich gemacht werden müssen. Die Aussagen bewegen sich also auf Stufe Information, die man jedoch als Vorstufe und zwingende Voraussetzung von Gouvernanzprozessen lesen kann. Deswegen werden diese Passi hier auch erwähnt, jedoch nicht im Anhang aufgeführt.

²² Laut Art. 20 der Wasserbauverordnung hat das zuständige Bundesamt Richtlinien über die Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten zu erlassen. Die Empfehlung „Hochwasserschutz an Fließgewässern“ spricht dann auch davon, diese später in Form einer Richtlinie erneut herauszugeben (Lüthi, 2004:20-21), was allerdings bisher nicht passiert ist.

ven Kriterien die Gefahrenkarten erstellt werden müssen, so dass Gefahrenarten, Intensität und Eintretenswahrscheinlichkeit erkennbar werden (Lüthi, 2004:20-21). Die in den letzten Jahren herausgegebenen, für den Bereich Naturgefahren relevanten Empfehlungen sind in der linken Spalte von Tabelle 2 erfasst, in der rechten Spalte sind Nennungen mit Bezug auf Gouvernanz aufgelistet.

Tab. 2: Nennungen zum Thema Gouvernanz in Empfehlungen und Leitfäden des Bundes

Publikation	Nennungen zu Gouvernanz
Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten. Empfehlungen (1997)	Keine
Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten. Empfehlungen (1997)	Keine
Hochwasserschutz an Fliessgewässern, Wegleitung (2001)	"Jede Massnahme des Hochwasserschutzes soll auf einer nachvollziehbaren, transparenten und umfassenden Interessenabwägung basieren. Das heisst, dass durch Kommunikation und Diskussion ein für alle Beteiligten tragfähiger Kompromiss gefunden werden muss. (...) Zweck dieses Vorgehens ist es, tragfähige Projekte zu erreichen und damit die Akzeptanz der damit verbundenen Massnahmen zu verbessern" (BWG 2001: 32)
Empfehlungen Raumplanung und Naturgefahren (2005)	<p>„Die Sensibilisierung der Behörden und Betroffenen ist eine wichtige Voraussetzung für eine zielgerichtete Anwendung von raumplanerischen Instrumenten. Nur wenn sie die Gefährdung und bestehende Risiken erkennen und nachvollziehen können, erhalten die erforderlichen Massnahmen die notwendige Akzeptanz“ (ARE/BWG/BUWAL, 2005:8).</p> <p>„Die Tatsache, dass Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren von der Bevölkerung mitgetragen werden müssen, verlangt deren frühzeitigen Einbezug im Sinne einer Mitsprache und Mitgestaltung. Bei Planungsaufgaben schreibt das Raumplanungsgesetz zudem die Pflicht zur Information und Mitwirkung vor“ (ARE/BWG/BUWAL, 2005:8)</p>

Quelle: Eigene Darstellung

3 RECHTLICHE GRUNDLAGEN IM KANTON SCHWYZ

Im Folgenden sind zuerst die wesentlichen Instrumente (*de jure*) zur Erstellung und Umsetzung von Gefahrenkarten im Kanton Schwyz zusammengefasst (Tab. 3). Die einzelnen *de jure* vorgesehen Schritte im konkreten Prozess der Erstellung dieser Karten sind in Tabelle 4 schematisch aufgezeigt und anschliessend kommentiert. Abb. 1 liefert eine Übersicht über die Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung bzw. eines Massnahmenkonzepts, Tab. 5 und Tab. 6 widmen sich spezifischen Aspekten des raumplanerischen Teils der Umsetzung im Detail. Der Anhang zeigt Auszüge aus den relevanten Regelwerken.

3.1 Instrumente

In Tab. 3 dargestellt sind die Umsetzungsinstrumente, die sich durch die staatlichen Ebenen Bund (Gesetzgebung, Richtlinien, Wegleitungen), Kanton (Gesetzgebung, Kantonale Richtplanung, Richtlinien, Wegleitungen, Baubewilligung) und Gemeinde (Kommunale Nutzungsplanung, Baubewilligung) ziehen. Diese sind im Folgenden weiter beschrieben.

- **Gesetz:** Im Kanton Schwyz ist als einem der letzten Kantone mit dem revidierten Planungs- und Baugesetz die gesetzliche Lücke geschlossen worden.²³ Dies ist neu das zentrale kantonale Regelwerk, auf das man sich bezieht. Vor der Revision kannte das Gesetz „weder eine Kompetenznorm noch ausführliche Bestimmungen zum Schutz vor Naturgefahren“ (BAFU, WSL, 2008:282). Weiter existieren die „Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald“ sowie die „Vollzugsverordnung zur Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald“. Im Falle von Ereignissen sind das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz und die dazugehörenden Verordnungen relevant.
- **Richtplanung:** Der Richtplan funktioniert allgemein als kantonales Koordinations- und Führungsinstrument (ARE/BWG/BUWAL, 2005:21). Er begleitet die Erarbeitung und Umsetzung der Gefahrenkarten. Abhängig vom Stand der Erarbeitung bzw. Umsetzung nimmt der Richtplan andere Aufgaben wahr. Vor der Erstellung kann sich der Kanton im Richtplan den Auftrag zur Erarbeitung geben, kann Prioritäten festlegen (z.B. besonders gefährdete Regionen zuerst), kann Zuständigkeiten und Fristen definieren. Wenn die Gefahrenkarten vorhanden sind, kann er beispielsweise die Gemeinden verpflichten, diese nach bestimmten Grundsätzen in den Nutzungsplanungen umzusetzen. Die Gefahrengrundlagen können allerdings schon erarbeitet werden, wenn der kantonale Richtplan noch nicht für den Bereich Gefahrenkarten spezifiziert wurde (Feedback CG, 22.10.2008).

Der Richtplan des Kantons Schwyz von 2004 erwähnt Gefahrenkataster und Gefahrenkarten als „kantonale Planungen“ (gemäss WaG) und benennt als für die Erarbeitung zuständigen Stellen das Amt für Wald und Naturgefahren²⁴ und das Amt für Wasserbau²⁵. Weitere Präzisierungen werden im Rahmen der regionalen Ergänzungen zum kantonalen Richtplan

²³ Einzig in den Kantonen St.Gallen, Schwyz und Aargau fehlten bis Ende 2007 Regelungen auf Gesetzesebene zu Gefahrengrundlagen (BAFU/WSL, 2008:282).

²⁴ Im Richtplan wird wörtlich die vormalige Bezeichnung „Kantonsforstamt“ verwendet.

²⁵ Im Richtplan wird wörtlich die vormalige Bezeichnung „Dienststelle Wasserbau“ verwendet.

folgen (Feedback TS, 29.9.2008). Somit ist die Regelungsdichte des Richtplans bezüglich Gefahrengrundlagen – insbesondere im Vergleich mit St.Gallen, das diesbezüglich einen sehr ausgedehnten Richtplan aufweist – eher gering.

- □ **Nutzungsplanung:** Die Umsetzung in die kommunale Nutzungsplanung ist Sache der Gemeinden und soll nach Amtserlass der Gefahrenkarte maximal zwei Jahre in Anspruch nehmen (Übergangsbestimmungen zur Änderung PBG vom 19. September 2007 Abs. 1). Da die meisten Gefahrenkarten aktuell erstellt werden, wird es noch einige Zeit dauern, bis die ersten modifizierten Zonenpläne vorliegen.
- □ **Richtlinien:** Behördenverbindliche Richtlinien und eine Wegleitung sind aktuell in Überarbeitung. Die Naturgefahrenstrategie RRB 166/2004 wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2009 vom Regierungsrat erlassen (Feedback DB, 15.04.2009). Gemäss DB wird sie den Umgang mit Naturgefahren auf Basis der Grundsätze des integralen Risikomanagements beinhalten (Feedback DB, 15.04.2009).
- □ **Baubewilligungsverfahren** finden andauernd statt. Dabei halten Wasserbau- und Waldgesetzgebung fest, dass die zuständigen Behörden Gefahrenkarten und weitere Gefahrengrundlagen bei der Vergabe der Bewilligungen berücksichtigen müssen, unabhängig davon, ob diese raumplanerisch umgesetzt sind oder nicht (ARE/BWG/BUWAL, 2005:29).

Die Beurteilung von Baugesuchen beim Amt für Wald und Naturgefahren und/oder dem Amt für Wasserbau orientieren sich dabei mehrheitlich an den "Regeln", welche in den Bundesempfehlungen (u.a. ARE/BWG/BUWAL, 2005) aufgezeigt sind. Allerdings ist zu beachten, dass die Gemeinde eine Baubewilligung erteilt. Letztlich könnte die Gemeinde einen Antrag der kantonalen Fachstellen anders umsetzen (Feedback DB, 15.04.2009).

Tab. 3: Verbindlichkeit, Funktion und aktueller Stand der verschiedenen Umsetzungsinstrumente im Kanton Schwyz

	Verbindlichkeit	Funktion	Stand Schwyz
Gesetzgebung (Gesetze und Verordnungen)	Allgemein verbindlich	In Gesetzen und Verordnungen werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Naturgefahrenabwehr und die Verantwortlichkeiten geregelt.	Die Basis ist das revidierte Bau- und Planungsgesetz (BPG), das seit dem 1. Juli 2008 in Kraft ist. Weiter gibt es Vollzugsverordnungen zu den relevanten eidgenössischen Gesetzen. Im Falle von Ereignissen sind das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz und die dazugehörigen Verordnungen relevant.
Planung	Behördenverbindlich	Der kantonale Richtplan dient dazu, raumrelevante Aufgaben auf Stufe Kanton oder Region im Bereich Naturgefahren zu erkennen, den Vollzug zu koordinieren und Vollzugslücken zu schliessen.	Der kantonale Richtplan von 2004 erwähnt Gefahrenkataster und Gefahrenkarten als „kantonale Planungen“ (gemäss WaG) und benennt die für die Erarbeitung zuständigen Stellen. Weitere Präzisierungen werden im Rahmen der regionalen Ergänzungen zum kantonalen Richtplan folgen.
	Grundeigentümergebündlich	Im Nutzungsplan wird die zweckmässige Nutzung des Bodens unter Berücksichtigung der konkreten Gefahrensituation parzellengenau festgelegt.	Die Basis einer geänderten Nutzungsplanung ist eine Gefahrenkarte, die amtlich erlassen ist. Danach sind für die raumplanerische Umsetzung maximal zwei Jahre vorgesehen. Da der Kanton Schwyz jetzt gerade (Anfang 2009) mit ersten Einwendungsverfahren beginnt, wird es noch einige Zeit dauern, bis die ersten aufgrund von Gefahrenkarten modifizierten Zonenpläne existieren.
Richtlinien	Behördenverbindlich	Richtlinien dienen dazu, eine einheitliche und rechtsgleiche Vollzugspraxis zu sichern.	Die Naturgefahrenstrategie RRB 166/2004 befindet sich in Überarbeitung und wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2009 durch den Regierungsrat erlassen (Feedback DB, 15.04.2009).
Wegleitungen, Merkblätter usw.	Ohne Verbindlichkeit (*)	Wegleitungen, Merkblätter usw. zeigen die Funktionsweise der Naturgefahrenabwehr auf und zielen auf eine Sensibilisierung von Behörden und Bevölkerung.	Zentrale Punkte sollen in die Naturgefahrenstrategie integriert werden. Wegleitungen/Merkblätter können bei nachträglichem Klärungs- oder Regelungsbedarf ergänzende Funktion haben (Feedback DB, 15.04.2009).
Baubewilligungsverfahren	Adressatenverbindlich	Im Baubewilligungsverfahren wird geprüft, ob ein konkretes Bauprojekt die gesetzlichen Vorgaben einhält. Bei Bedarf werden ergänzende Informationen (z.B. Gefahrengutachten) verlangt und Auflagen formuliert.	Finden dauernd statt.

Quelle: Eigene Darstellung, modifiziert nach ARE/BWG/BUWAL (2005)

(*) Der Grad der Verbindlichkeit solcher Wegleitungen wird unterschiedlich eingeschätzt.

3.2 Erstellung der Gefahrenkarten

Die Erstellung der Gefahrenkarten enthält verschiedene Schritte, die in geraffter Form in Tab. 4 dargestellt sind.

- **Anordnung:** Auf Bundesebene wird gesetzlich festgehalten, dass die Erstellung der Gefahrenkarten Aufgabe der Kantone ist. Gemäss Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald gibt der Regierungsrat des Kantons Schwyz die „Anordnung der Erstellung und Nachführung von Gefahrenkarten“ (Art. 19, Bundesgesetz über den Wald).
- **Erarbeitung:** Der Richtplan (Regierungsrat des Kantons Schwyz, 2004:16) bezeichnet die für die Erstellung der Gefahrengrundlagen zuständigen Ämter, das Amt für Wald und Naturgefahren und das Amt für Wasserbau.²⁶ Die Federführung liegt hierbei beim Amt für Wald und Naturgefahren (Interview DB, 28.7.2008). In den Prozess der Erstellung sind ausserdem Vertreter der betroffenen Gemeinden und die Wuhrkorporationen involviert (Interview DB, 28.7.2008 und Feedback DB, 23.10.2008). Die ingenieurstechnische Ausarbeitung wird hierbei von spezialisierten Büros durchgeführt, die durch ein öffentliches Submissionsverfahren nach festgelegten Eignungskriterien ausgewählt werden (Interview DB, 28.7.2008 und Feedbacks DB, 23.10.2008/15.04.2009). Eine weitere Spezifizierung auf Stufe Regelwerk wird durch die Naturgefahrenstrategie RRB 166/2004 geschehen, die aktuell überarbeitet wird.
- **Einwendungsverfahren:** Die durch dieses Verfahren vorliegende Gefahrenkarte ist noch provisorisch. Vor der Amtsverfügung durch das Amt für Wald und Naturgefahren²⁷ erfolgt das sog. Einwendungsverfahren. Die kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald schreibt vor, dass nach der provisorischen Erstellung, aber vor der Amtsverfügung ein solches durchgeführt wird:

“Öffentlichkeit und Grundeigentümer sind in die Erarbeitung der Gefahrenkarten einzubeziehen. Die Entwürfe werden während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist können alle Interessierten dem zuständigen Amt eine schriftliche Stellungnahme unterbreiten” (Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald, Art. 7a neu).

Es handelt sich hierbei um ein auf öffentliche Mitwirkung zielendes Verfahren, das in verschiedenen Kantonen – beispielsweise auch im Kanton St.Gallen – nicht durchgeführt wird. Es ist eine öffentliche Auflage, bei der die Bevölkerung Stellung beziehen kann. Es handelt sich jedoch nicht um ein Rechtsmittel, das eine rechtliche Wirkung erzielt. Es lässt sich also nicht vergleichen mit einer Einsprache. Im Rahmen des Verfahrens kann man eine Stellungnahme an das federführende Amt einreichen, das Amt für Wald und Naturgefahren (Interview DB, 28.7.2008).

Dieses antwortet auf die aufgeworfenen Punkte, bei Bedarf in Absprache mit den beauftragten Ingenieurbüros (Feedback DB, 23.10.2008). Die Gefahrenkarten liegen erst vollständig

²⁶ Im Richtplan werden wörtlich die vormaligen Bezeichnungen der Ämter, Kantonsforstamt bzw. Dienststelle Wasserbau, verwendet.

²⁷ Es handelt sich hierbei um das vormalige Kantonsforstamt.

vor, wenn das Einwendungsverfahren stattgefunden hat und der Kanton – konkret das Amt für Wald und Naturgefahren – zu den Einwänden Stellung genommen hat (Interview DB, 28.7.2008).²⁸

- □ **Amtsverfügung:** Es folgt eine Amtsverfügung, in der auch die Punkte aufgelistet sind, die eingewendet wurden, sowie die entsprechende Antwort darauf.

▪ □

Aktueller Stand:

Nach aktuellem Stand (April 2009) liegen im Kanton Schwyz Gefahrenkarten für alle Marchgemeinden (inkl. Reichenburg und Wägitaler Gemeinden), sowie Illgau, Schwyz, Ingenbohl, Morschach Nord und Arth vor (Feedback DB, 15.04.2009).

Erläuterung zur Farbgebung in den Tabellen 4-6:

Grün:	<i>Betrifft Prozesse der behördeninternen Aushandlung (Bund, Kantone, Gemeinden)</i>
Blau:	<i>Betrifft die Aushandlung zwischen Behörden, Spezialisten und Öffentlichkeit (inkl. zivilgesellschaftliche Gruppen)</i>
Grau:	<i>Bezeichnet die für die jeweils beschriebenen Prozesse relevanten Regelwerke</i>

²⁸ Die konkrete Praxis der Einwendungsverfahren differenziert sich aktuell gerade aus. Ausführungen hierzu folgen in einem weiteren Bericht.

Quelle: Eigene Darstellung

3.3 Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung

3.3.1 Grundsätze

Nach dem Vorliegen der Gefahrenkarte soll diese im Rahmen einer Massnahmenplanung²⁹ umgesetzt werden. Es stehen hierbei raumplanerische und technische Massnahmen sowie Notfallmassnahmen zur Verfügung, die zur Behebung von Schutzdefiziten angewendet werden können. Angekoppelt an die einzelnen Massnahmentypen sind spezifische Instrumente, die eine Umsetzung fördern oder überhaupt erst ermöglichen sollen.³⁰

Die Zusammenstellung verschiedener Massnahmen unterscheidet sich von Gemeinde zu Gemeinde. Bei der Ausarbeitung von Massnahmenkonzepten spielen die involvierten Ingenieurbüros eine zentrale Rolle, gleichzeitig sind auch politische Prozesse auf Gemeindeebene sowie die Zusammenarbeit oder das „Aushandeln“ mit Ämtern des Kantons und allenfalls des Bundes (gemäss NFA bei Projekten über 1 Mio.) ausschlaggebend.³¹

Der Bund hat jedoch auch Grundsätze festgelegt: Raumplanerische Massnahmen (sogenannt passive³² Massnahmen) haben Vorrang vor technischen Massnahmen (sogenannt aktive Massnahmen) wie Verbauungen, Korrekturen Eindämmungen usw. Dies ist bereits im Art. 3 des Wasserbaugesetz von 1991 festgehalten und wird auch in den verschiedenen Empfehlungen des Bundes (z.B. Empfehlung Raumplanung und Naturgefahren, 2005:12) postuliert. Es ist aber beim Bund das Bewusstsein dafür vorhanden, dass diese Priorisierung de facto nicht immer so realisiert wird:

„Das Wasserbaugesetz von 1991 besagt, erste Priorität hat der Unterhalt der Gewässer, und raumplanerische Massnahmen haben Priorität vor den technischen Massnahmen. Das ist ein wichtiger Aspekt, der in der Praxis oft vergessen wird oder dem zuwenig Beachtung geschenkt wird. Wenn immer möglich sollte man versuchen, Schäden durch raumplanerische Massnahmen und nicht durch teure technische Massnahmen zu verhindern“ (Interview RL, 31.7.2008).

²⁹ Der Begriff Massnahmenplanung erscheint nicht im Regelwerk des Kantons Schwyz, stattdessen wird der Begriff „integrale Planung“ (Art. 19 der kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald) verwendet.

³⁰ Die Massnahmentypen wie auch die Instrumente der Umsetzung sind in verschiedenen Leitfäden des Bundes beschrieben. Auf Kantonsebene wird in den gesetzlichen Grundlagen darauf nicht explizit eingegangen. Vermutlich wird die sich in Erarbeitung befindliche kantonale Naturgefahrenstrategie diese Lücke schliessen.

³¹ Details zu diesen Aushandlungsprozessen folgen in einem weiteren Bericht.

³² Durch passive Massnahmen wird versucht, das Schadenpotential zu reduzieren. Der Prozess selber wird im Gegensatz zu aktiven Massnahmen jedoch nicht beeinflusst. Neben raumplanerischen Massnahmen werden darunter auch die organisatorischen Massnahmen (Notfallplanung) sowie Objektschutzmassnahmen subsumiert (Interview RL, 20.1.2009).

3.3.2 Verantwortlichkeiten

Art. 19 WaG³³ auf Bundesebene legt fest, dass die Kantone Massnahmen zum Schutz von Mensch und erheblichen Sachwerten zu ergreifen haben. Dies wird in Art. 19 der kantonalen Verordnung zum WaG spezifiziert. Der Kanton ordnet die Erstellung und Nachführung der Gefahrenkarten an und ist für die Koordination und Anordnung der integralen Planung und des Vollzuges von Massnahmen zum Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten zuständig.

Art. 8 der kantonalen Verordnung zum WaG³⁴ hält fest, dass die Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen den Grund- und Werkeigentümern (wie beispielsweise den Wuhrkorporationen) obliegt – delegiert diese Aufgabe also weiter.³⁵ Fristen für die Umsetzung von Massnahmen sind – anders als beispielsweise für die Umsetzung im Nutzungsplan – nicht gesetzt.

3.3.3 Überkommunale Massnahmenkonzepte

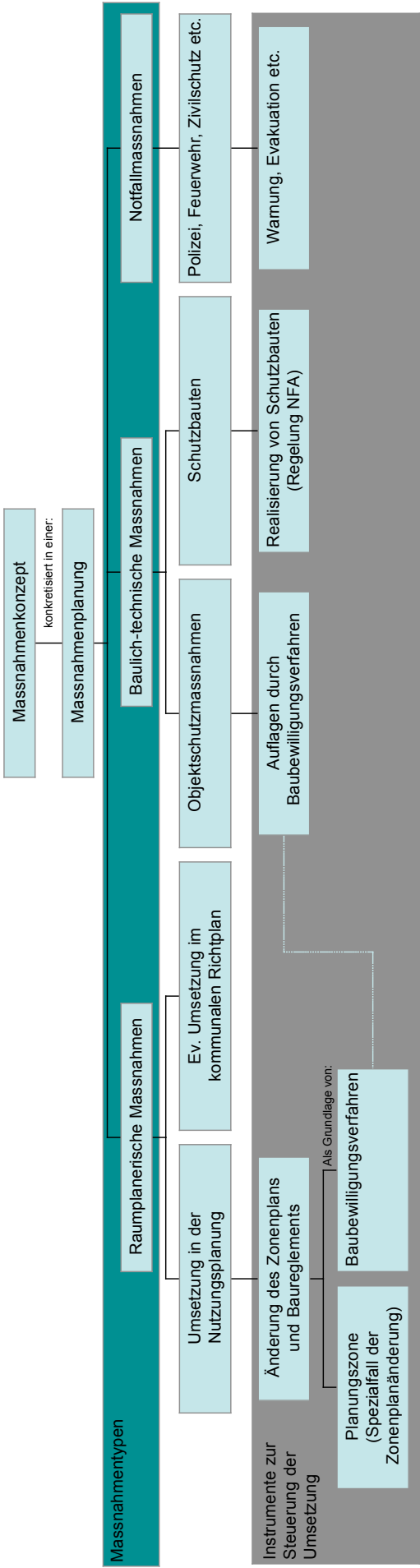
Auch überkommunale oder gar überregionale Massnahmenkonzepte sind denkbar und werden auch durchgeführt. Als Beispiel eines überregionalen Konzepts in der March haben beispielsweise die Gemeinden Reichenburg und Schübelbach ein grenzüberschreitendes Einzonzungsvorhaben für eine Gewerbezone, das die vorgängige Errichtung von Schutzmassnahmen (Hochwasserschutz Rufibach) bedingt. Beim Projekt „Linth 2000“ handelt es sich um ein überregionales Massnahmenkonzept (Interview DB, 28.7.2008).

³³ Im Wortlaut: „Wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, sichern die Kantone die Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete und sorgen für den forstlichen Bachverbau. Für die Massnahmen sind möglichst naturnahe Methoden anzuwenden.“

³⁴ Im Wortlaut: „Die Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen (Art. 19 WaG) obliegt den Grund- und Werkeigentümern und, soweit es die Verhältnisse erfordern, den betroffenen Gemeinden.“

³⁵ Die Erfahrungen, die man in den letzten Jahren durch verschiedene Grossereignisse gemacht hat, deuten gemäss RL (Interview RL, 20.1.2009) jedoch darauf hin, dass dieser lokale Ansatz nicht dazu geeignet ist, den Naturgefahren effizient zu begegnen. Vielmehr sollten regional oder überregional integrale Lösungen über das ganze Einzugsgebiet gesucht werden. Diese Frage wird in einem folgenden KTI-Bericht vertieft betrachtet.

Abb. 1: Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung im Kanton Schwyz



Bemerkung: Einen weiteren Massnahmentypen, in obiger Grafik nicht abgebildet, bilden biologischen Massnahmen (Schutzwald).
Quelle: Eigene Darstellung

3.3.4 Raumplanerische Massnahmen

3.3.4.1 Planungszone

Bei einer Planungszone handelt es sich um eine „Zone zur Sicherstellung ausstehender oder in Revision befindlicher Richt- oder Nutzungspläne“ (Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstückbewertungsexperten, o.J.). In diesen Zonen darf „nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte“ (Art. 14 PBG). Das Ziel ist das Verhindern einer Überbauung, bevor ein Massnahmenkonzept mit allfälligen Nutzungsbeschränkungen vorliegt (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a: 18). Planungszone können auf kantonaler Ebene erlassen werden (Art. 12 Abs. 1 PBG) oder aber auf kommunaler, worauf hier genauer eingegangen wird.

Art. 27 des Raumplanungsgesetzes hält fest, dass Planungszone für längstens fünf Jahre bestimmt werden, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen könnte. Das bestimmende Regelwerk zur Ausscheidung einer Planungszone, das revidierte kantonale Planungs- und Baugesetz, setzt in Art. 14 jedoch eine kürzere Zeitraum fest: Es befristet die Planungszone auf drei Jahre – mit Möglichkeit auf eine Verlängerung um zwei Jahre.

- ☐ **Ausscheidung:** Eine kommunale Planungszone kann vom Gemeinderat erlassen werden für Gebiete mit erheblicher Gefährdung (rote Gefahrenstufe) (Übergangsbestimmungen zum zur Änderung vom 19. September 2007 des PBG).
- ☐ **Auflageverfahren:** Es folgt ein 30-tägiges Auflageverfahren, über das die Grundeigentümer schriftlich informiert werden müssen, wenn ihre Adressen bekannt sind (Art. 14PBG). Durch die öffentliche Auflage werden Planungszone für jedermann verbindlich. „Wer durch die Planungszone in seinen Interessen berührt ist“ (Art. 14 des PBG) kann innerhalb von 30 Tagen beim Gemeinderat Einsprache erheben (Art. 14 des PBG).

Tab. 5: Prozesse bei der raumplanerischen Umsetzung im Kanton Schwyz: Planungszone

Normen, Regeln und Anreize		Prozesse	Akteure	Gesetzliche Grundlage und Ver-schiedenes
Bundesebene		Planungszone: Auf 3 Jahre befristet, kann in begründeten Fällen um 2 Jahre verlängert werden		
Bundesverfassung	Raumplanungsge-setz & -verordnung	1. Ausscheiden einer Planungszo-ne: Für Gebiete mit erheblicher Gefährdung (rot). In diesen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte	Gemeinderat	Gemäss Art. 27 RPG und Art. 14 PBG
Waldgesetz und -verordnung	Wasserbaugesetz & -verordnung			
Bundesgericht-sentscheide	Neuer Finanzaus-gleich (NFA)	2. Auflageverfahren mit Einspra-chemöglichkeit: Planungszone wird mit der öffentlichen Auflage für jedermann verbindlich. Wer in seinen Interessen tangiert ist, kann innert 30 Tagen beim Gemeinderat Einsprache erheben.	Betroffene Grundeigentümer („wer in seinen Interessen berührt ist“), Gemeinderat	Gemäss Art. 14 PBG
Kantonebene				
Revidiertes Planungs- und Baugesetz	Kantonale Verord-nung zum Bundes-gesetz über den Wald			
Kantonaler Richtplan	Naturgefahren-strategie RRB 166/2004 (in Über-arbeitung)			
	Leitfaden Naturge-fahren (in Erstellung)			

Quelle: Eigene Darstellung

3.3.4.2 Umsetzung in der Nutzungsplanung

Im Kanton Schwyz erfolgt eine Umsetzung der Erkenntnisse der Naturgefahrenabklärung in der *Zonenplanung* mittels grundeigentümergebundenen Gefahrenzonen, wofür zwei Jahre veranschlagt sind (Übergangsbestimmungen zur Änderung PBG vom 19. September 2007). Dies entspricht dem in Kapitel 2.4 beschriebenen Gefahrenzonenmodell.

- ☐ **Auftrag:** Im Zentrum steht die Ausscheidung der Gefahrenzonen im Zonenplan (Art. 17 Abs. 1 PBG).³⁶ Hierbei gilt, dass die Gefahrenzonen auf Basis der Gefahrenkarten dort auszuscheiden sind, wo eine Bedrohung durch Naturgefahren existiert (PBG, Art. 20). Die Umsetzung ist verpflichtend und muss innerhalb von 2 Jahren vollzogen sein (Übergangsbestimmungen zur Änderung PBG vom 19. September 2007).
- ☐ **Entwurf:** Die Umsetzung der Erkenntnisse der Gefahrenkarte in die Nutzungsplanung ist Aufgabe der Gemeinden; der Kanton gibt hierfür zwei Jahre Zeit (Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 19. Sept. 2007). Es soll ein Entwurf eines neuen Zonenplans mit den zugehörigen Vorschriften durch den Gemeinderat erstellt werden, der in der Folge dem zuständigen Departement unterbreitet wird (Art. 25 Abs. 1) - dem VWD (Volkswirtschaftsdepartement).

Federführendes Amt beim Kanton ist das ARE (Amt für Raumentwicklung) das beim VWD angegliedert ist. Da die Nutzungsplanung verschiedene Interessen tangiert, findet ein departementsübergreifendes Mitberichtsverfahren statt, in dem sich alle betroffenen Ämter und Fachstellen einbringen können. Ziele sind beispielsweise das Abgleichen der vorgeschlagenen Nutzung mit anderen Interessen und die Überprüfung der Konformität mit gesetzlichen Vorgaben (Feedback DB, 15.04.2009). Dieses Vorgehen basiert nicht auf einer gesetzlichen Grundlage, es handelt sich um „Praxis“ (Feedback DB, 23.10.2008)

- ☐ **Auflageverfahren:** Danach wird dieser Entwurf während 30 Tagen öffentlich aufgelegt und im Amtsblatt über die Auflage informiert (Art. 25 Abs. 2). Während dieser Auflagefrist kann jedermann – nicht nur die betroffenen Grundeigentümer – gegen den Entwurf schriftlich Einsprache erheben (Art. 25 Abs. 3). Über diese Einsprache entscheidet der Gemeinderat (Art. 26 Abs. 1). Gegen den Einspracheentscheid können Personen, die durch ihn tangiert werden, wie auch Organisationen, die sich für Natur- oder Heimatschutz oder ähnlichen ideellen Zwecken einsetzen, Beschwerde einreichen (Art. 26 Abs. 2). Ergeben sich durch die Entscheide im Einspracheverfahren wesentliche Änderungen des Entwurfs, muss er erneut aufgelegt und für Einsprachen geöffnet werden (Art. 26 Abs. 3).
- ☐ **Genehmigung durch Gemeinde:** Nach der rechtskräftigen Erledigung der Einsprachen legt der Gemeinderat der Gemeindeversammlung den Entwurf vor, über den in der Folge entschieden wird. Unbestrittene Gebiete, die durch die Einsprachen nicht tangiert sind, können der Gemeindeversammlung vorgängig vorgelegt werden, falls dies raumplanerisch sinnvoll ist (Art. 27 Abs. 1).
- ☐ **Genehmigung durch Regierungsrat:** Die daraus hervorgegangenen Pläne und Vorschriften müssen im Anschluss vom Regierungsrat auf ihre Rechtmässigkeit und ihre Kongruenz

³⁶ Gefahrenzonen können hierbei – ebenso wie Schutzzonen – andere Zonen überlagern (PBG, Art. 17 Abs. 1).

mit kantonalen Plänen geprüft und dann genehmigt werden. (Art. 28 Abs. 1&2). Dabei stützt sich der Regierungsrat auf die Mitberichte der Ämter (Interview DB, 28.7.2008).

Auch bezüglich *Baureglement* findet sich eine gesetzliche Regelung. Diese besagt, dass der Regierungsrat den Zeitpunkt festlegt, bis zu welchem die Gemeinden ihre Baureglemente zu den „harmonisierten Begriffen und Messweisen“ (Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 19. September 2007, Abs. 2) entsprechend modifizieren haben. Es gilt hier also nicht die Frist von zwei Jahren.

Tab. 6: Prozesse der raumplanerischen Umsetzung im Kanton Schwyz: Nutzungsplanung

Normen, Regeln und Anreize		Prozesse	Akteure	Gesetzliche Grundlage / Versch.
Bundesebene		Auftrag zur Umsetzung der Gefahrenkarte in der Nutzungsplanung		
Bundesverfassung	Raumplanungsgesetz & -verordnung	Auftrag zur Umsetzung der Gefahrenkarten im Zonenplan	Kanton gibt den Auftrag, Gemeinden setzen um	Gemäss: Art. 17 PBG und Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 19. September 2007 (PBG)
Waldgesetz und -verordnung	Wasserbaugesetz & -verordnung			
Bundesgerichtssentscheide	Neuer Finanzausgleich (NFA)			
Kantonebene		Raumplanerische Umsetzung der Gefahrenkarten (gem. Übergangsbestimmungen zur Änderung PBG vom 19. September 2007 Abs. 1 auf 2 Jahre befristet): Ausscheidung der Gefahrenzonen im Zonenplan (gem. Art. 20 PBG)		
Revidiertes Planungs- und Baugesetz	Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald	1. Entwurf eines neuen Zonenplans	Wird vom Gemeinderat erstellt	Gemäss Art. 25 PBG
	Kantonaler Richtplan	2. Entwurf wird dem zuständigen Volkswirtschaftsdepartement unterbreitet	Gemeinderat, zuständiges Departement	Gemäss Art. 25 PBG
	Leitfaden Naturefahren (in Erstellung)	Naturefahenstrategie RRB 166/2004 (in Überarbeitung)	3. Auflageverfahren mit Einsprachemöglichkeit	Lokale Bevölkerung (nicht nur Grundeigentümer) kann Einsprachen machen, Gemeinderat entscheidet.
		Optional: Beschwerdemöglichkeit gegen Einsprachentscheid	Betroffene Personen und ideelle Organisationen	Gemäss Art. 26 PBG
		Optional: Erneutes Auflageverfahren bei wesentlichen Änderungen durch Einsprachen	Lokale Bevölkerung kann Einsprachen machen, Gemeinderat entscheidet.	Gemäss Art. 26 PBG
		4. Vorlegen des Entwurfes an Gemeindeversammlung und Beschlussfassung	Gemeindeversammlung, Gemeinderat	Gemäss Art. 27 PBG
		5. Genehmigung der Zonenpläne	Regierungsrat	Gemäss Art. 28 PBG

Quelle: Eigene Darstellung

3.3.4.3 Umsetzung im kommunalen Richtplan

Die Gemeinden können kommunale “Richtpläne erlassen und hiefür Zuständigkeiten und Verfahren regeln” (Art. 13 PBG), müssen dies aber nicht. Solche Pläne können auch von mehreren Gemeinden gemeinsam erstellt werden. Sie müssen in jedem Fall durch den Regierungsrat genehmigt werden (Art. 13 PBG). Die Erkenntnisse der Gefahrenkarte sind in die kommunale Richtplanung zu übernehmen, da diese eine Grundlage der kommunalen Nutzungsplanung bildet (Anfrage TS, 30.9.2008).

3.3.5 Technische Massnahmen

3.3.5.1 Erstellung von Schutzbauten

Die Erstellung von Schutzbauten wird durch den NFA geregelt. Vgl. hierzu den Abschnitt „Einzelprojekte“ im Kapitel 2.5 („Zum Neuen Finanzausgleich“) oder ausführlicher das „Handbuch NFA im Umweltbereich“ (BAFU 2008:136-172).

3.3.5.2 Objektschutzmassnahmen³⁷

In Kantonen mit einer *kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt (GVA)* ist diese neben der Gemeinde ein wichtiger Akteur bei der Realisierung von Objektschutzmassnahmen, da sie Auflagen machen oder zusätzliche Anreize schaffen kann (Interview DB, 28.7.2008 und ARE/BWG/BUWAL, 2005:29). Im Kanton Schwyz entfällt diese Möglichkeit einer direkten Einflussnahme. Indirekt können jedoch auch die privaten Versicherer einen lenkenden Einfluss ausüben - beispielsweise durch einen entsprechenden Passus in den allgemeinen Geschäftsbedingungen (Feedback DB, 15.04.2009).

Somit ist die *Baubewilligungsbehörde* dafür verantwortlich, dass im Baubewilligungsverfahren die Erkenntnisse der Gefahrenkarten berücksichtigt werden. Neben der Möglichkeit, Objektschutzmassnahmen zu diktieren, können diese beispielsweise auch Nutzungseinschränkungen für bestimmte Hausteile erlassen.³⁸ Die betroffenen Akteure können als Richtlinie die „Wegleitung Objektschutz gegen gravitative Naturgefahren“ (Egli, 2005) konsultieren.

3.3.6 Notfallplanung

Bei der Notfallplanung steht im Zentrum, das verbleibende Restrisiko weiter zu minimieren. „Dabei geht es vor allem darum, Menschen (und allenfalls auch Nutztiere) zu retten sowie Folgeschäden (beispielsweise durch gefährliche Güter oder Chemieanlagen) zu begrenzen“ (BWG, 2001:62).³⁹ Auf kantonaler Ebene ist das Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz und die dazugehörigen Verordnungen massgebend.

³⁷ Unter Objektschutzmassnahmen versteht man zum Beispiel „die Ausrichtung und Situierung einer Baute, die Verstärkung von Wänden oder die spezielle Ausgestaltung von Tür- oder Fensteröffnungen“ (ARE/BWG/BUWAL, 2005:29).

³⁸ Vgl. hierzu ARE/BWG/BUWAL (2005:30).

³⁹ Für Details vgl. BWG (2001:62-63).

3.4 Gouvernanz im Erstellungs- und Umsetzungsprozess

3.4.1 Koordination und Aushandeln innerhalb der Verwaltung

Verwaltungsinterne Koordination und Aushandlung finden sich an verschiedenen Orten. In der kantonalen *Arbeitsgruppe Naturgefahren*, die verschiedene Grundlagen für den Umgang mit Naturgefahren wie beispielsweise die kantonale Naturgefahrenstrategie erarbeitet und allgemeiner für die strategische Ausrichtung zuständig ist, sind Personen aus verschiedenen Ämtern involviert (Interview DB, 29.7.2008 und Feedback DB, 23.10.2008). Auch bei der Erstellung der Gefahrenkarten sind zwei kantonale Ämter (Amt für Wald und Naturgefahren und das Amt für Wasserbau, wobei die Federführung bei ersterem liegt), Vertreter der Gemeinden und die ausführenden Ingenieurbüros beteiligt (Interview DB, 29.7.2008).

Bei der Erstellung des Richtplans, der für den Bereich Naturgefahren relevante Regelungen enthält, werden Bezirks- und Gemeindebehörden aufgefordert, Stellung zum Richtplanentwurf zu nehmen. Ergeben sich dadurch Konflikte soll der Regierungsrat eine einvernehmliche Lösung derselben anstreben (Art. 6 PBG).

3.4.2 Mitwirkung der Öffentlichkeit

Partizipative Verfahren haben sich in verschiedenen Politikbereichen etabliert. Auch bei der Erarbeitung und der Umsetzung von Gefahrenkarten gibt es Spielräume, in denen Verfahren der Mitwirkung stattfinden.

Bei der Erarbeitung der Gefahrenkarten existiert das *Einwendungsverfahren*, bei dem die Einwände der lokalen Bevölkerung an der Gefahrenkartierung eruiert werden soll. Gemäss RL (Interview RL, 31.7.2008) handelt es sich um ein Verfahren, das es in ähnlicher Form in verschiedenen Kantonen gibt – nicht aber im Kanton St.Gallen (Interview BT, 29.8.2008). Durch das Verfahren wird darauf gezielt, die Qualität der Gefahrenkarten zu erhöhen:

„Wir prüfen die Einwände der Leute. Es ist nie auszuschliessen, dass es einen Punkt gibt, dem die Gefahrenkartenhersteller zu wenig Beachtung geschenkt haben und den man allenfalls revidieren müsste. Daher ist es nicht ausgeschlossen, dass man eine Überprüfung oder Anpassung macht, wenn ein berechtigter Einwand kommt.“ (Interview DB, 28.7.2008)

Gleichzeitig betont DB auch die Grenzen des Verfahrens durch den Verweis auf die unterschiedlichen Beobachtungszeiträume zwischen Alltagswelt und wissenschaftlicher Betrachtungsweise.

„Wenn aber jemand sagt: seit ich hier wohne, in den letzten zehn Jahren, ist nie etwas passiert, ist das natürlich kein stichhaltiges Argument bei Gefahrenkarten. Bei diesen zieht man ja Szenarien mit Wiederkehrperioden von bis zu 300 Jahren in Betracht“ (Interview DB, 28.7.2008).

Es handelt sich bei den Einwendungen nicht um ein Rechtsmittel, es ist also nicht vergleichbar mit einem Verfahren, bei dem es die Möglichkeit von Einsprachen gibt. Konkret wird vom Amt für Naturgefahren Stellung genommen, weshalb einen Vorschlag oder eine Einwendung nicht berücksichtigt wird; gegen diesen Entscheid kann jedoch keine Beschwerde eingereicht werden (Interview DB, 28.7.2008).

Im Gegensatz dazu existiert bei der Umsetzung der Gefahrenkarte in den Zonenplan die Möglichkeit zur *Einsprache*. Es handelt sich hierbei um ein Rechtsmittelverfahren. Im Anschluss daran wird der Zonenplan der Gemeindeversammlung zur Abstimmung vorgelegt. Wobei: Alle drei Verfahren zielen weniger auf einen „kreativen“ Typ von Partizipation, bei dem aktiv Varianten erarbeitet und mitgestaltet werden können. Auch kann die Bevölkerung sich nicht zu verschiedenen Varianten äussern. Bei der Einwendung besteht jedoch die Möglichkeit, sich aktiv zum Entwurf der Gefahrenkarte zu äussern – und allenfalls Änderungen vorzuschlagen. Beim Einspracheverfahren wie auch bei der Bestätigung durch die Gemeindeversammlung geht es darum, ob man den Entwurf gutheisst oder nicht – also letztlich um eine Ja-Nein-Entscheidung.

Die Mitwirkung bei einer Massnahmenplanung ist *projektspezifisch* und eher schwierig allgemein zu evaluieren. Grundsätzlich hält Art. 4 des RPG fest, dass die Bevölkerung bei „Planungen“ in geeigneter Weise mitwirken können muss. Auch der Einbezug von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) ist aus Bundessicht ein wichtiges Ziel:

„Der Einbezug der Bevölkerung und aller betroffener Kreise ist sehr wichtig und wird vom Bund gefördert. Dies gilt insbesondere auch für den Einbezug von NGOs, die im Umweltschutz aktiv sind. (Interview RL, 31.7.2008)“

Der Einbezug der unterschiedlichen Interessen ist auch aus Kantonssicht ein Anliegen. Dennoch wird die Möglichkeit der Mitwirkung auch relativiert:

„Ein Einbezug der betroffenen Bevölkerung findet in der Regel immer statt. Bei baulichen Massnahmen müssen die Nutzniesser einer Massnahme etwas an die Kosten beitragen, und da findet schon eine gewisse Partizipation statt. Im Übrigen verlangt dies auch der Bund im Rahmen des NFA, v.a. bei Grossprojekten [> 1 Mio. Fr., Anm. der Autoren]. Auch ökologische Aspekte können durchaus berücksichtigt werden. Es kann aber Fälle geben, in denen man Massnahmen durchsetzen muss, allenfalls auch gegen andere Interessen. Dazu bietet auch die polizeiliche Generalklausel eine Grundlage“ (Anfrage DB, 7.10.2008).

4 RECHTLICHE GRUNDLAGEN IM KANTON ST.GALLEN

Im Folgenden sind zuerst die wesentlichen Instrumente (*de jure*) zur Erstellung und Umsetzung von Gefahrenkarten im Kanton St.Gallen zusammengefasst (Tab. 8). Die einzelnen de jure vorgesehen Schritte im konkreten Prozess der Erstellung dieser Karten sind in Tabelle 9 schematisch aufgezeigt und anschliessend kommentiert. Abb. 2 liefert eine Übersicht über die Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung bzw. eines Massnahmenkonzeptes, Tab. 10 stellt die einzelnen Prozesse der Umsetzung eines Massnahmenkonzeptes dar. Tab. 11 widmet sich im Detail der Planungszone als spezifischen Aspekt der raumplanerischen Umsetzung. Der Anhang zeigt Auszüge aus den relevanten Regelwerken.

4.1 Instrumente

Unten dargestellt sind die Umsetzungsinstrumente, die sich durch die staatlichen Ebenen Bund (Gesetzgebung, Richtlinien, Wegleitungen), Kanton (Gesetzgebung, Kantonale Richtplanung, Richtlinien, Wegleitungen, Baubewilligung) und Gemeinde (Kommunale Nutzungsplanung, Baubewilligung) ziehen. In der rechten Spalte ist der Stand der aktuellen Umsetzung dargestellt.

Tab. 7: Verbindlichkeit, Funktion und aktueller Stand der verschiedenen Umsetzungsinstrumente

	Verbindlichkeit	Funktion	Stand St. Gallen
Gesetzgebung (Gesetze und Verordnungen)	Allgemein verbindlich	In Gesetzen und Verordnungen werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Naturgefahrenabwehr und die Verantwortlichkeiten geregelt.	Die Gesetze geben keinen Auftrag zur Erstellung oder Umsetzung von Gefahrenkarten. St.Gallen regelt dies über die Richtplanung. Das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) von 1972 wird aktuell revidiert und soll einen Naturgefahrenartikel beinhalten. Weitere relevante gesetzliche Grundlagen sind das Gesetz über die Gebäudeversicherung und die dazugehörige Verordnung sowie das Bevölkerungsschutzgesetz.
	Kantonale Richtplanung	Der kant. Richtplan dient dazu, raumrelevante Aufgaben auf Stufe Kanton oder Region im Bereich Naturgefahren zu erkennen, den Vollzug zu koordinieren und Vollzugslücken zu schliessen.	Der kantonale Richtplan ist das zentrale Regelwerk auf Kantonsstufe. Er regelt, wie Naturgefahren erfasst und wie diese Erkenntnisse umgesetzt werden sollen.
	Kommunale Nutzungsplanung	Im Nutzungsplan wird die zweckmässige Nutzung des Bodens unter Berücksichtigung der konkreten Gefahrensituation parzellengenau festgelegt.	St.Gallen handelt nach dem Gefahrenhinweismodell. Dies bedeutet, dass die Zonenpläne durch die Gefahrenkarten überlagert werden. Es gibt aufgrund der Gefahrenkarten direkt keine Auszonungen. Für solche ist, gestützt auf die Gefahrengrundlagen und das Massnahmenkonzept, ein ordentliches Verfahren durchzuführen.
Richtlinien	Behördenverbindlich	Richtlinien dienen dazu, eine einheitliche und rechtsgleiche Vollzugspraxis zu sichern.	Die Publikation „Naturgefahren im Kanton St.Gallen. Leitfaden für Vorsorge und Schutz“ kann als behördenverbindlich eingeschätzt werden. Auch vier Regierungsratsbeschlüsse (RRB) sind erlassen worden und wirken behördenverbindlich.
Wegleitungen, Merkblätter usw.	Ohne Verbindlichkeit	Wegleitungen, Merkblätter usw. zeigen die Funktionsweise der Naturgefahrenabwehr auf und zielen auf eine Sensibilisierung von Behörden und Bevölkerung.	„Leitfaden Objektschutznachweis gravitative Naturgefahren Kanton St.Gallen“, „Wegleitung punktuelle Gefahrenabklärung“, Baugesuchformulare (in Ausarbeitung)
Baubewilligungsverfahren	Adressatenverbindlich	Im Baubewilligungsverfahren wird geprüft, ob ein konkretes Bauprojekt die gesetzlichen Vorgaben einhält. Bei Bedarf werden ergänzende Informationen (z.B. Gefahrengutachten) verlangt und Auflagen formuliert	Finden dauernd statt

Quelle: Eigene Darstellung, modifiziert nach ARE/BWG/BUWAL (2005)

- □ **Gesetzgebung:** Die bisherigen Gesetze geben keinen Auftrag zur Erstellung oder Umsetzung von Gefahrenkarten. Das Baugesetz von 1972 soll bis 2011 in revidierter Form vorliegen und soll einen Naturgefahrenartikel beinhalten (Thürlemann 2007, zit. in BAFU/WSL 2008:282). Die Thematik Naturgefahren ist an einigen Orten im Gesetz zu finden⁴⁰, die diesbezüglichen Regelungen stammen jedoch noch aus der Zeit vor der systematischen Aufarbeitung der Gefahrengrundlagen und sind deshalb wenig aufeinander abgestimmt. Daneben soll im kantonalen Wasserbaugesetz das Thema Naturgefahren berücksichtigt werden (Thürlemann 2007, zit. in BAFU/WSL 2008:282). Anstatt anhand von Gesetzen und Verordnungen wird das Thema Gefahrengrundlagen und deren Umsetzung momentan weitgehend über einen ausführlichen Richtplan geregelt.

Weitere relevante gesetzliche Grundlagen sind das Gesetz über die Gebäudeversicherung (GVG) und die dazugehörige Verordnung. Das GVG regelt die Möglichkeiten zur Kürzung von Versicherungsleistungen, wenn der Versicherte nicht „alles Zumutbare unternimmt, um Schäden zu verhindern“ (Art. 20 GVG) oder gar die Möglichkeit eines Versicherungsausschlusses bei Gebäuden, die übermässigen Gefahren ausgesetzt sind (Art. 10 GVG). Bei der Bewältigung von Ereignissen ist das Bevölkerungsschutzgesetz das relevante Regelwerk.

- □ **Richtplanung:** Anders als im Kanton Schwyz ist die kantonale Richtplanung das zentrale Regelwerk im Bereich Gefahrengrundlagen und Gefahrenkarten. Er regelt, wie Naturgefahren erfasst und wie diese Erkenntnisse in Massnahmen umgesetzt werden sollen.
- □ **Nutzungsplanung:** Anders als im Kanton Schwyz findet – als Resultat des Gefahrenhinweismodells – keine direkte Aus- oder Umzonung aufgrund der Gefahrenkarte im Zonenplan statt. Der Zonenplan wird mit der Gefahrenkarte überlagert und die Gefahrenbereiche werden direkt als Hinweise in den Zonenplan aufgenommen.

Änderungen am Zonenplan erfolgen im Kanton St. Gallen im ordentlichen Verfahren, basierend auf den neu geschaffenen Gefahrengrundlagen bzw. dem Massnahmenkonzept (Feedback BT, 25.3.2009).

- □ **Richtlinien:** Die Publikation „Naturgefahren im Kanton St.Gallen. Leitfaden für Vorsorge und Schutz“ kann als behördenverbindlich und somit als Richtlinie eingeschätzt werden (Interview HM, 2.10.2008). Weiter sind während des Naturgefahrenprojekts die folgenden vier Regierungsratsbeschlüsse (RRB) erlassen worden, die ebenfalls behördenverbindlich wirken (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007c: 3):
 - Pilotprojekt Naturgefahren vom 16. September 1996 (RRB 1996/1352)
 - Gesamtprojekt Naturgefahren vom 20. Juni 2000 (RRB 2000/460)
 - Zwischenbericht und weiteres Vorgehen vom 23. April 2003 (RB 2003/261)
 - Beschleunigung Projekt Naturgefahren vom 19. Juni 2007 (RRB 2007/486)
- □ **Wegleitungen, Merkblätter usw.** In diese Kategorie der Regelwerke ohne Verbindlichkeit fallen folgende Dokumente:

⁴⁰ Art.5 des Baugesetzes besagt beispielsweise, dass die Richtpläne Gebiete, die „erfahrungsgemäss“ durch Lawinen oder andere Elementarereignisse gefährdet sind, ausgewiesen werden müssen (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:10)

- Objektschutznachweis gravitative Naturgefahren Kantons St.Gallen
 - Wegleitung punktuelle Gefahrenabklärung
 - Baugesuchsformulare (in Ausarbeitung)
- □ **Baubewilligungsverfahren** finden andauernd statt. Dabei halten die Wasserbau- und Waldgesetzgebung auf Bundesebene fest, dass die zuständigen Behörden Gefahrenkarten und weitere Gefahrengrundlagen bei der Vergabe der Bewilligungen berücksichtigt werden müssen, unabhängig davon, ob diese raumplanerisch umgesetzt sind oder nicht (ARE/BWG/BUWAL, 2005:29).

Baubewilligungsverfahren werden in gebietsbezogenen kommunalen Vorschriften geregelt, falls solche vorhanden sind. Ansonsten gelten Art. 52 bzw. Art. 129 BauG, die vorschreiben, dass „Bauten und Anlagen stets den notwendigen Erfordernissen der Sicherheit zu entsprechen haben“ (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:11)

4.2 Die Erstellung der Gefahrenkarten

- □ **Anordnung der Erstellung und Nachführung von Gefahrenkarten:** Die Verordnung über den Wald (WaV) Art. 15 und die Wasserbauverordnung (WBV) Art. 27 geben den Auftrag zur Erstellung und Nachführung der Gefahrenkarten. Im Richtplan wird die Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen mit der Erstellung „einheitlicher Unterlagen für den ganzen Kanton“ beauftragt (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:1).

Die Nachführung der Grundlagen ist mittlerweile im Richtplan geregelt (Feedback BT, 25.3.2009). Gefahrenkataster werden durch Revierförster und die Strassenkreisinpektoren nachgeführt, bei ausserordentlichen oder grossflächigen Ereignissen durch Ingenieurbüros. Bei den weiteren Grundlagen (Intensitäts-, Gefahren-, Risiko- und Schutzdefizitkarten) wird die Nachführung durch Ingenieurbüros unternommen, wobei der Entscheid dafür gemeinsam durch die Naturgefahrenkommission und die Gemeinde getroffen wird (Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, 2008:7-8).

- □ **Erarbeitung der Gefahrenkarten:** Für die Erarbeitung ist laut Richtplan die Naturgefahrenkommission zuständig.⁴¹ Dieser gehören Experten aus den Bereichen Wald, Wasserbau, Gebäudeversicherung, Geoinformation und Raumplanung an (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:12). ‚Beteiligt‘ sind laut Richtplan auch die Gemeinden.⁴² Detaillierter ausgeführt wird der Erstellungsprozess im Leitfaden „Naturgefahren im Kanton St.Gallen“, hier werden die Prozesse konkretisiert und die Begriffe mit Inhalt gefüllt.

⁴¹ Dabei werden die Produkte der Abklärung festgehalten, die verschiedenen Kartentypen Gefahrenhinweiskarte, Karte der Phänomene, die Intensitätskarten, die Gefahrenkarten, die Risiko- und Schutzdefizitkarte sowie die Nachführung des Ereigniskatasters festgelegt. Festgelegt werden auch die zu untersuchenden Naturgefahren Hochwasser, Murgänge, Lawinen, Rutschungen und Stein-schlag/Felssturz sowie die dabei auszuscheidenden Gefahrenstufen (erhebliche, mittlere, schwache Gefährdung).

⁴² Der Ausdruck ‚beteiligt‘ lässt einen breiten Interpretationsspielraum, der im Richtplan nicht genauer definiert wird. *De facto* werden die Gemeinden an verschiedenen Anlässen über den Stand der Gefahrenkartierung informiert; nach erfolgter Erstellung können die Gemeinden zum Produkt Gefahrenkarte Stellung nehmen (Interview HM, 2.10.2008).

Der Kanton delegiert die Erstellung an Fachleute, konkret an qualifizierte Ingenieurbüros (Interview HM, 2.10.2008).

Aktueller Stand:

Die Gefahrenkarten werden im Kanton St.Gallen zeitlich gestaffelt erstellt. Im Zuge der ersten Etappe wurden zwischen 2003 und 2008 die Karten für die Regionen See-Gaster, Rheintal und Werdenberg fertig gestellt. In allen anderen Regionen des Kantons ist die Gefahrenabklärung derzeit im Gange, sie soll spätestens bis 2011/12 abgeschlossen werden können (Feedback BT, 25.3.2009).

Erläuterung zur Farbgebung im den Tabellen 8-10:

Grün:	<i>Betrifft Prozesse der behördeninternen Aushandlung (Bund, Kantone, Gemeinden)</i>
Blau:	<i>Betrifft die Aushandlung zwischen Behörden, Spezialisten und Öffentlichkeit (inkl. zivilgesellschaftliche Gruppen)</i>
Grau:	<i>Bezeichnet die für die jeweils beschriebenen Prozesse relevanten Regelwerke</i>

Tab. 8: Prozesse der Gefahrenkartenerstellung im Kanton St.Gallen

Normen, Regeln und Anreize	Prozesse	Akteure	Gesetzliche Grundlage / Verschiedenes
Bundesebene <div> <div>Bundesverfassung</div> <div>Raumplanungsgesetz & -verordnung</div> <div>Waldgesetz und -verordnung</div> <div>Wasserbaugesetz & -verordnung</div> <div>Bundesgerichtssentscheide</div> <div>Neuer Finanzausgleich (NFA)</div> </div> Kantonebene <div> <div>Baugesetz (in Revision)</div> <div>Gebäudeversicherungsgesetz und -verordnung</div> <div>Bevölkerungsschutzgesetz</div> <div>Kantonaler Richtplan</div> <div>Leitfaden Naturgefahren</div> <div>Regierungsratsbeschlüsse</div> </div>	Auftrag zur Erstellung der Gefahrenkarte Anordnung der Erstellung und Nachführung von Gefahrenkarten Erarbeitung Gefahrenkarte: Bei Abschluss bis 2011 Globalbeitrag von 50% an die Erstellung der Gefahrengrundlagen (geregelt durch NFA) Erarbeitung der Gefahrenkarten: Im Richtplan werden die zu untersuchenden Naturgefahren, die Gefahrenstufen sowie die Produkte der Abklärung (Kartentypen) festgelegt. Detaillierter ausgeführt wird der Erstellungsprozess im Leitfaden „Naturgefahren im Kanton St.Gallen“.	Die Kantone erhalten den Auftrag zur Erstellung und Nachführung der Gefahrenkarten Laut Richtplan erstellt die Naturgefahrenkommission des Kt. St.Gallen „einheitliche Unterlagen für den ganzen Kanton“. Darin vertreten sind kant. Experten aus den Bereichen Wald, Wasserbau, Gebäudeversicherung, Geoinformation und Raumplanung. Die Gemeinden sind dabei gemäss Richtplan ‚beteiligt‘. Der Kanton delegiert die Erstellung an spezialisierte Büros.	Gemäss: Verordnung über den Wald (WaV) Art. 15, Wasserbauverordnung (WBV) Art. 27 Richtplan V 41 Naturgefahren und „Leitfaden Naturgefahren im Kanton St.Gallen“

Quelle: Eigene Darstellung

4.3 Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung

4.3.1 Grundsätze

Wie im Kanton Schwyz und allen anderen Kantonen kann eine *Massnahmenplanung* aus raumplanerischen und technischen Massnahmen sowie Notfallmassnahmen bestehen. Hierbei sind raumplanerischen Massnahmen gegenüber technischen den Vorzug zu geben.⁴³

Anders als im Kt. Schwyz, der keine kantonalen Regelungen zum Massnahmenkonzept kennt, ist im Kt. St.Gallen im Richtplan festgehalten, dass ein Massnahmenkonzept innert zwei Jahren vorzulegen ist (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:4). Wenn die Gefährdung jedoch nicht mit „verhältnismässigen Massnahmen beseitigt werden kann, ist die fragliche Fläche einer Nichtbauzone zuzuscheiden“ (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:4).

Die Tatsache, dass der Kanton St.Gallen die Massnahmenplanung nicht als optional sondern als obligatorisch ausweist, hängt wohl auch damit zusammen, dass es keinen kantonalen Auftrag zur raumplanerischen Umsetzung der Gefahrenkarten gibt.⁴⁴

Das Massnahmenkonzept wird gemäss Leitfaden (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:20) als notwendiger Bestandteil der kommunalen Richtplanung im Sinne von Art. 5 BauG angesehen und braucht somit de jure keine Genehmigung durch den Kanton.

„Allerdings sollte der Kanton, wie bei den anderen Teilen der kommunalen Richtplanung bereits üblich, auch über ein Massnahmenkonzept informiert werden (Art. 5 Abs. 3 BauG). Betroffene kantonale Stellen wie etwa Kantonsforstamt, Tiefbauamt/Wasserbau oder Amt für Raumentwicklung sollten mit einbezogen werden. Sie geben eine Stellungnahme zum Massnahmenkonzept ab – vorbehältlich der allgemeinen Befugnisse des Kantons als Aufsichtsbehörde“ (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:20).

Bei einem Massnahmenkonzept muss gemäss Art. 4 RPG die Bevölkerung „in geeigneter Weise mitwirken“ können. Darauf wird jedoch weder auf Gesetzesstufe noch im Richtplan eingegangen, einzig im Leitfaden wird dies erwähnt. Es wird jedoch nicht spezifiziert, wie dies konkret geschehen soll.

Im Bereich Massnahmenplanung existieren im Kanton St.Gallen noch wenig Erfahrungen. In Form eines Pilotprojekts wurde im Weisstannental unter Mitwirkung des Kantons ein Massnahmenkonzept erarbeitet. In der Zwischenzeit wurde dieses der Bevölkerung präsentiert und durch den Gemeinderat genehmigt. Die darin bestimmten Massnahmen sind teilweise schon umgesetzt (z.B. Raumplanung) oder werden laufend praktiziert (z.B. Objektschutz bei Baubewilligungen) (Feedback BT, 26.3.2009).

⁴³ Vgl. hierzu das Kapitel 3.3.1.

⁴⁴ Trotzdem werden im Kanton Massnahmenkonzepte in der Praxis eher selten realisiert. Ein umfassendes Massnahmenkonzept, das verschiedene Naturgefahren über Gemeindegrenzen anschaut und auf das immer wieder verwiesen wird, wurde im Weisstannental durchgeführt (Interview HM, 2.10.2008).

4.3.2 Verantwortlichkeiten

Art. 19 WaG⁴⁵ auf Bundesebene legt fest, dass die Kantone Massnahmen zum Schutz von Mensch und erheblichen Sachwerten zu ergreifen haben. Wie im Kt. Schwyz wird auch hier weiterdelegiert, wobei die Verantwortung klar bei den Gemeinden liegt:

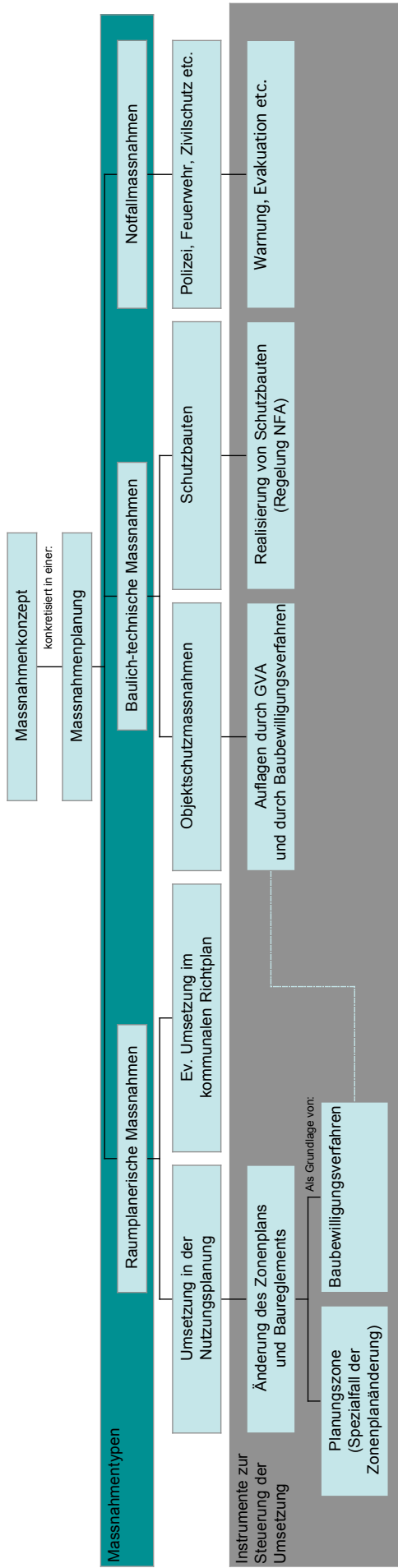
„Bestehen Schutzdefizite, hat die politische Gemeinde innert zweier Jahre nach Vorliegen der Gefahrenkarte ein Massnahmenkonzept mit Risikobetrachtung zu erstellen. Soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen, gehen die Kosten zu Lasten der Gemeinde. Wenn konkrete Massnahmen getroffen werden müssen, haben sich die Grundeigentümer im Rahmen des Sondervorteils zu beteiligen“ (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:4).

4.3.3 Überkommunale Massnahmenkonzepte

Im Regelwerk wird nicht unterschieden zwischen kommunalem oder überkommunalem Massnahmenkonzept. Gemäss Interview HM (2.10.2008) hat man hier noch wenig Erfahrung, aber in der Praxis sind Massnahmenkonzepte – mit einigen Ausnahmen wie im Weisstannental – kommunal ausgelegt.

⁴⁵ Im Wortlaut: „Wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, sichern die Kantone die Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete und sorgen für den forstlichen Bachverbau. Für die Massnahmen sind möglichst naturnahe Methoden anzuwenden.“

Abb. 2: Umsetzung der Gefahrenkarten im Rahmen einer Massnahmenplanung im Kanton St.Gallen



Bemerkungen:

Einen weiteren Massnahmentypen, in obiger Grafik nicht abgebildet, bilden die biologischen Massnahmen (Schutzwald).

Der zentrale Unterschied zur Abbildung des Kantons Schwyz (Abb. 1) ist das Vorhandensein einer GVA, die im Bereich Objektschutz Auflagen machen kann.

Quelle: Eigene Darstellung

Tab. 9: Prozesse der Umsetzung im Kanton St.Gallen: Massnahmenkonzept

Normen, Regeln und Anreize		Prozesse	Akteure	Gesetzliche Grundlage und Verschiedenes
Bundesebene		1. Massnahmenplanung: Gemäss Richtplan ist für alle Gefahrenggebiete ein Massnahmenkonzept mit Risikobetrachtung vorzulegen. Das Massnahmenkonzept ist nicht grundeigentümerverbindlich, hat aber Auswirkungen auf spätere grundeigentümerverbindliche Verfahren wie die Änderung der Bauordnung oder des Zonenplans, Baugesuchverfahren oder Gesuche um Zusicherung von Kantonsbeiträgen zu technischen Schutzmassnahmen.	Bevölkerung und Gemeinden Der Kanton sollte über das Massnahmenkonzept informiert werden (Art. 5 Abs. 3 BauG) und betroffene kantonale Stellen wie Kantonsforstamt, Tiefbauamt/Wasserbau oder Amt für Raumentwicklung sollten mit einbezogen werden. Diese geben eine Stellungnahme zum Massnahmenkonzept ab – vorbehaltlich der allgemeinen Befugnisse des Kantons als Aufsichtsbehörde.	Laut Art. 4 RPG muss Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken können. Das Wasserbaugesetz (Art. 3) sowie Richtplanung definieren Vorrang von raumplanerischen Massnahmen vor technischen Massnahmen Art. 5 BauG und Leitfaden (S.20) bezeichnen die involvierten Akteure. Inputs durch Masterstudio zhaw/ZUL
Bundesverfassung	Raumplanungsgesetz & -verordnung			
Waldgesetz und -verordnung	Wasserbaugesetz & -verordnung			
Bundesgerichtssentscheide	Neuer Finanzausgleich (NFA)			
Kantonebene		2. Genehmigung: Das Massnahmenkonzept gilt – zusammen mit der Gefahrenkarte – als notwendiger Bestandteil der kommunalen Richtplanung im Sinne von Art. 5 BauG und bedarf keiner Genehmigung durch den Kanton.	Gemeinderat	Art. 5 BauG und Leitfaden
Baugesetz (in Revision)	Gebäudeversicherungs-gesetz und -verordnung			
Bevölkerungsschutzgesetz	Kantonaler Richtplan			
Leitfaden Naturgefahren	Regierungsratsbeschlüsse			

Quelle: Eigene Darstellung

4.3.4 Raumplanerische Umsetzung

4.3.4.1 Planungszone

Art. 27 des Raumplanungsgesetzes hält fest, dass *Planungszonen* für längstens fünf Jahre bestimmt werden, wobei das kantonale Recht eine Verlängerung vorsehen kann. Auf kantonaler Stufe wird spezifiziert, dass die Planungszone (gemäss Art. 107 BauG) auf drei Jahre befristet ist und in begründeten Fällen um zwei Jahre verlängert werden kann.

- □ **Ausscheidung:** Die Regelung des Verfahrens verläuft analog zum Kanton Schwyz. Im kantonalen Baugesetz, das sich nicht explizit auf den Bereich Naturgefahren bezieht, ist geregelt, dass die zuständige Gemeindebehörde Planungszone bestimmen kann.

Im Richtplan findet sich eine Formulierung, die sich auf den Umgang mit Naturgefahren bezieht und klar macht, dass die Gemeinden Planungszone unter Umständen zwingendermassen zu erlassen haben. So ist dort festgehalten,

„dass für eingezonte Flächen, die ganz oder zum überwiegenden Teil unüberbaut sind und in Gefahrengelieten mit erheblicher Gefährdung liegen, (...) innert dreier Monate nach Vorliegen der Gefahrenkarte eine Planungszone zu erlassen (ist)“ (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:4).

- □ **Auflageverfahren:** Das Auflageverfahren erfolgt ebenfalls analog zum Kanton Schwyz. Das Verfahren dauert 30 Tage, während dieser Zeit können Einsprachen gemacht werden. Die Grundeigentümer müssen schriftlich informiert werden, wenn ihre Adressen bekannt sind (Art. 108 BauG).

Tab. 10: Prozesse bei der Umsetzung im Kanton St.Gallen: Planungszone

Normen, Regeln und Anreize		Prozesse	Akteure	Gesetzliche Grundlage und Verschiedenes
Bundesebene		Planungszone: Auf 3 Jahre befristet, kann in begründeten Fällen um 2 Jahre verlängert werden (gemäss Art. 107 BauG)		
Bundesverfassung	Raumplanungsgesetz & -verordnung	1. Ausscheiden einer Planungszone: Das Verfahren wird auf kantonaler Ebene im BauG geregelt. Es ist festgehalten, dass die zuständige Gemeindebehörde Planungszone bestimmen kann. Im Richtplan jedoch ist festgehalten, „dass für eingezonte Flächen, die ganz oder zum überwiegenden Teil unüberbaut sind und in Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung liegen, innert dreier Monate nach Vorliegen der Gefahrenkarte eine Planungszone zu erlassen“ sind.		
Waldgesetz und -verordnung	Wasserbaugesetz & -verordnung			
Bundesgerichtssentscheide	Neuer Finanzausgleich (NFA)			
Kantonebene		Zuständige Gemeindebehörde		
Baugesetz (in Revision)	Gebäudeversicherungs-gesetz und -verordnung	2. Auflageverfahren mit Einsprachemöglichkeit: Der Erlass einer Planungszone muss bekannt gemacht werden. Die Einsprachefrist beträgt 30 Tage.		
Bevölkerungsschutzgesetz	Kantonaler Richtplan			
Leitfaden Naturgefahren	Regierungsratsbeschlüsse			
		Grundeigentümer, zuständige Gemeindebehörde		
		Gemäss Art. 108 BauG		

Quelle: Eigene Darstellung

4.3.4.2 Umsetzung in der Nutzungsplanung (Zonenplan und Baureglement)

Gemäss Richtplan (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:3) sind die Erkenntnisse der Gefahrenkarten rasch in die Nutzungsplanung der Gemeinden umzusetzen, um Schäden durch Naturgefahren zu vermeiden. Anders als im Kanton Schwyz gibt es aufgrund der Gefahrenkarte *keinen direkten Auftrag zu einer Anpassung des Zonenplans*. Dies aufgrund des verwendeten Umsetzungsmodells, des Gefahrenhinweismodells (vgl. Regelwerk Bund in Kap. 2.4). Der Zonenplan wird hierbei mit der Gefahrenkarte überlagert und die Gefahrenbereiche werden direkt als Hinweise in den Zonenplan aufgenommen. Anschliessende Umzonungen geschehen indirekt aufgrund eines Massnahmenkonzepts (gemäss Richtplan muss ein solches zwingend innerhalb von zwei Jahren erstellt sein). Ein solches

„kann eine Anpassung des Zonenplans zur Folge haben (Auszonung, Umzonung). Diese Änderungen sind umgehend einzuleiten“ (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:23).

Daneben können Zonenplanänderungen auch im Rahmen der periodisch stattfindenden Zonenplanrevisionen erfolgen (Interview HM / RB 2.10.2008).

4.3.4.3 Umsetzung im kommunalen Richtplan

Die Gemeinden erstellen die kommunalen Richtpläne, die als Basis für die Ortsplanung dienen (BauG Art. 5). Wenn Gebiete durch Naturgefahren bedroht sind, müssen diese in den Richtplänen berücksichtigt werden (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:21) – dies gilt für kommunale Richtpläne genauso wie für den kantonalen.

4.3.5 Technische Massnahmen

4.3.5.1 Erstellung von Schutzbauten

Die Erstellung von Schutzbauten wird durch den NFA geregelt. Vgl. hierzu den Abschnitt „Einzelprojekte“ im Kapitel 2.5 dieses Arbeitspapiers („Zum Neuen Finanzausgleich“) oder ausführlicher das „Handbuch NFA im Umweltbereich“ (BAFU 2008:136-172). Weitere Regelungen zur Kostenverteilung finden sich im kantonalen Wasserbaugesetz und im Forstgesetz (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:21).

4.3.5.2 Objektschutzmassnahmen

Neben den Gemeinden, die sich für Objektschutzmassnahmen im Rahmen von Baubewilligungsverfahren (innerhalb Bauzone) verantwortlich zeichnen, spielt die kantonale Gebäudeversicherung eine zentrale Rolle. Objektschutzmassnahmen werden in der Baubewilligung in blauen Gefahrenzonen nach Rücksprache mit der GVA zwingend vorgeschrieben. Gesetzliche Basis sind das Gesetz über die Gebäudeversicherung und die dazugehörige Verordnung. Die GVA kann einen Teilausschluss bewirken, einen verminderten Versicherungsschutz.

Die finanzielle Regelung sieht vor, dass die Grundeigentümer für angeordnete Objektschutzmassnahmen aufkommen (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:4). An den Kosten für freiwillige Schutzmassnahmen kann sich jedoch die GVA beteiligen (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:21).

4.3.6 Notfallplanung

Für die Stufe Bund gelten die Aussagen in Kapitel 3.3.6. Auf kantonaler Ebene existiert das Bevölkerungsschutzgesetz, das hierzu relevante Aussagen macht.

4.4 Unterschiede zum Kanton Schwyz

4.4.1 Unterschiede bei der Erstellung

Im Prozess der Erstellung der Gefahrenkarte ergeben sich im Vergleich zum Kanton Schwyz erhebliche Differenzen. Diese betreffen insbesondere folgende Punkte:

- □ Die Gemeinden werden zwar informiert und können schriftlich Stellung nehmen. Falls dadurch ein Fehler bei der Erarbeitung aufgedeckt wird, wird dieser korrigiert. Die Gemeinden können jedoch bei der Gefahrenkartenerstellung nicht mitwirken. Dies ist ein Unterschied im Bereich der behördeninternen Gouvernanz (Interview HM/RB, 2.10.2008).
- □ Der Kanton St.Gallen kennt kein Einwendungsverfahren. Es wird auf andere Art versucht, das lokale Wissen in der Erstellung zu berücksichtigen. Dieses versucht man von den Regionalförstern, die auch die Ereigniskataster führen, einzuholen. Auch die mit der Erstellung beauftragten Ingenieurgemeinschaften gehen bei den Gemeinden vorbei und versuchen in Gesprächen auf das Wissen der Leute zuzugreifen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um ein Verfahren (Interview HM/RB, 2.10.2008).
- □ Die Gefahrenkarten werden im Kanton St.Gallen nicht amtlich erlassen. „Die Gefahrenkarte ist kein Erlass im Sinn von Art. 34 BauG, es handelt sich indes um eine Grundlage nach Art. 5 BauG“ (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2005:3).

4.4.2 Unterschiede bei der Umsetzung

Auch bei der Umsetzung ergeben sich wesentliche Unterschiede.

- □ Die Umsetzung im Kanton St.Gallen erfolgt nach dem Gefahrenhinweismodell. Die Erkenntnisse der Gefahrenkarte werden als Hinweise im Zonenplan festgehalten. Hingegen findet sich kein direkter Auftrag zur Umzonung im Zonenplan. Umzonungen finden gestützt auf die Gefahrengrundlagen bzw. das Massnahmenkonzept im ordentlichen Verfahren statt.
- □ Die Verbindlichkeit bei der Ausscheidung von Planungszonen und bei der Erstellung eines Massnahmenkonzepts ist aufgrund der Formulierungen im Richtplan („ist (...) eine Planungszone zu erlassen“; „ist (...) ein Massnahmenkonzept (...) vorzulegen) von St.Gallen höher zu sein als im Kanton Schwyz. Es wird also von den Gemeinden explizit verlangt, dies zu unternehmen.
- □ Die Genehmigung des Massnahmenkonzepts geschieht im Kanton St.Gallen durch die Gemeindebehörden. Eine eigentliche „Genehmigung“ des Massnahmenkonzepts gibt es im Kanton Schwyz nicht, wohl aber der daraus resultierenden Verfahren (dies gilt für beide Kantone) wie die Änderung der Nutzungsplanung oder die Realisierung technischer Schutzmassnahmen.

4.5 Gouvernanz im Erstellungs- und Umsetzungsprozess

4.5.1 Koordination und Aushandeln innerhalb der Verwaltung

Verwaltungsinterne Koordination und Aushandlung finden sich an verschiedenen Orten. Ähnlich wie im Kt. Schwyz findet sich eine *interdisziplinär zusammengestellte kantonale Naturgefahrenkommission*, die sich aus Vertretern des Tiefbaamts, des Kantonsforstamts, der GVA, des Tiefbauamts und des Amts für Raumentwicklung zusammensetzt (Naturgefahrenkommission Kanton St.Gallen, 2007a:3-4) und für die Erarbeitung der Gefahrengrundlagen zuständig ist (Interview HM, 2.10.2008).

Im Richtplan ist festgelegt, dass bei der Erarbeitung auch die Gemeinden beteiligt werden müssen (Naturgefahrenkommission Kanton St.Gallen, 2005:4). In welcher Form dies geschehen soll, ist jedoch nicht festgelegt. In der Praxis wird dies so gehandhabt, dass sie informiert werden und sich zum Produkt Gefahrenkarte äussern können, jedoch nicht direkt in den Erstellungsprozess miteinbezogen werden (Interview HM, 2.10.2008).

„Es ist aber nicht so, dass sie bei der Gefahrenkartenerstellung mitwirken können. Das überlassen wir den Fachleuten. Hier soll die Politik zur Seite treten. Wo die Gemeinden aber mit ins Boot geholt werden ist beim Ereigniskataster. Hier schaut man vergangene Ereignisse an. Hier sind wir auf die Mitwirkung der Gemeinden angewiesen“ (Interview HM, 2.10.2008).

Weiter werden im Richtplan Massnahmen zur „Verminderung des Gefahren- und Schadenpotentials“ (z.B. im Rahmen eines Massnahmenkonzepts) oder Strategien zur „Vermeidung neuer Schadenpotentiale“ (Verbot von Neueinzonungen in Gebieten mit erheblicher Gefährdung etc.) aufgeführt. Es handelt sich also um die Umsetzungsebene der Gefahrenkarten. Hier liegt die Federführung gemäss Richtplan bei den Gemeinden, beteiligt sind Kantonsforstamt, GVA, Tiefbauamt und das Amt für Raumentwicklung.

Die Formulierung „beteiligt“ lässt auch hier einigen *Interpretationsspielraum*. Im Bereich Massnahmenkonzept sollte laut Leitfaden der Kanton informiert werden und die betroffenen kantonalen Stellen sollten miteinbezogen werden (Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen, 2007a:20). *De facto* liegt laut HM (Interview HM, 2.10.2008) das Massnahmenkonzept im Bereich der Gemeindeautonomie, und die kantonalen Stellen haben eine beratende Funktion.

Die im Richtplan festgehaltene Kompetenzenregelung lässt – zusammenfassend gesagt – Interpretationsspielraum. Grundsätzlich ist der Richtplan auf Kooperation zwischen Kantonsebene und Gemeindeebene ausgelegt. Das konkrete Vorgehen mit seinen Implikationen bezüglich Gouvernanz zeigt sich jedoch erst in der Praxis und wird in einem weiteren Bericht Thema sein.

4.5.2 Mitwirkung der Öffentlichkeit

Die Mitwirkung der Öffentlichkeit wird weder auf Gesetzesstufe – mit Ausnahme der Einsprachemöglichkeit im Falle einer Planungszone – noch im Richtplan explizit erwähnt. Einzig im Leitfaden wird im Bezug auf die Massnahmenplanung darauf eingegangen.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die Möglichkeiten zur Mitsprache der Bevölkerung im Vergleich zum Kanton Schwyz *weniger ausgebaut* sind.

Bei der Erarbeitung der Gefahrengrundlagen wird die Öffentlichkeit nicht durch ein Verfahren (vgl. Einwendungsverfahren im Kanton Schwyz) miteinbezogen. Allenfalls versucht man im Erstellungsprozess auf das lokale Wissen zuzugreifen – bei der Erstellung von Ereigniskatastern durch die Revierförster oder durch Gespräche der Ingenieurbüros mit der lokalen Bevölkerung. Dies geschieht jedoch mündlich und auf informeller Basis (Interview HM, 2.10.2008).

Art. 4 des RPG sieht vor, dass bei der Erarbeitung eines Massnahmenkonzepts die Bevölkerung mitwirken können muss. Diese Idee wird im Leitfaden wieder aufgenommen, wird jedoch nicht weiter ausgeführt oder spezifiziert. Dementsprechend ist zu erwarten, dass sich die Form der Mitwirkung von Projekt zu Projekt unterscheidet.

LITERATUR

Befragungen

Mündliche Interviews

Kürzel	Name	Beschreibung	Datum
BT	Bruno Thürlemann	Kreisplaner im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation sowie Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen	29.8.2008
DB	Dr. Daniel Bollinger	Leiter Fachbereich Naturgefahren. Amt für Wald und Naturgefahren des Kantons Schwyz	28.7.2008 23.10.2008
HM	Dr. Hubert Meusbürger	Vorsitz des Tiefbauamtes und Leiter Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen	2.10.2008
RB	Ralph Brändle	Tiefbauamt und Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen	2.10.2008
RL	Roberto Loat	Stellvertretender Sektionschef der Sektion Risikomanagement im Bundesamt für Umwelt BAFU	31.7.2008 20.1.2009

Schriftliche Feedbacks

Kürzel	Name	Beschreibung	Datum
BT	Bruno Thürlemann	Kreisplaner im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation sowie Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen	25.3.2009
DB	Dr. Daniel Bollinger	Leiter Fachbereich Naturgefahren im Amt für Wald und Naturgefahren des Kantons Schwyz	29.9.2008 15.04.2009
CG	Claudia Guggisberg	Sektionschefin Planung im Bundesamt für Raumentwicklung ARE	22.10.2008 03.04.2009
TS	Thomas Schmid	Abteilungsleiter Amt für Raumentwicklung des Kantons Schwyz	27.8.2008 29.9.2008

Regelwerke

Regelwerke auf Bundesebene

ARE (Bundesamt für Raumentwicklung), BWG (Bundesamt für Wasser und Geologie), BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) (Hg.) (2005): Empfehlungen Raumplanung und Naturgefahren. Reihe Vollzug Umwelt.

BAFU (Bundesamt für Umwelt) (Hg.) (2008): Handbuch NFA im Umweltbereich. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Umwelt-Vollzug Nr. 0808. Bundesamt für Umwelt, Bern.

BFF (Bundesamt für Forstwesen), EISLF (Eidgenössisches Institut für Schnee- und Lawinenforschung) (1984): Richtlinien zur Berücksichtigung der Lawinengefahr bei raumwirksamen Tätigkeiten. Bern.

Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) 613.2 vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2008).

Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) (921.0) vom 4. Oktober 1991 (Stand am 1. Januar 2008).

Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) (721.100) vom 21. Juni 1991 (Stand am 1. Januar 2008).

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am 1. August 2008).

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) (700) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2008).

Bundesgesetz über Geoinformation (Geoinformationsgesetz, GeoIG) vom 5. Oktober 2007 (Stand am 1. Juli 2008).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (101) vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2008).

BWG (Bundesamt für Wasser und Geologie) (Hg.) (2001): Hochwasserschutz an Fliessgewässern, Wegleitung. Biel.

BWW (Bundesamt für Wasserwirtschaft) (1982): Hochwasserschutz an Fliessgewässern – Wegleitung 1982. Bern.

BWW (Bundesamt für Wasserwirtschaft), BRP (Bundesamt für Raumplanung), BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) (Hg.) (1997): Berücksichtigung der Hochwassergefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten. Empfehlungen.

BWW (Bundesamt für Wasserwirtschaft), BRP (Bundesamt für Raumplanung), BUWAL (Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft) (Hg.) (1997): Berücksichtigung der Massenbewegungsgefahren bei raumwirksamen Tätigkeiten. Empfehlungen.

Egli, T. (2005): Wegleitung Objektschutz gegen gravitative Naturgefahren. Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen, Bern.

N.N. (2008): Revision des Raumplanungsgesetzes. Erläuternder Bericht. Bern. (Zugriff: 17.4.2009).

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand am 1. September 2007).

Verordnung über den Wald (Waldverordnung, WaV) (921.01) vom 30. November 1992 (Stand am 1. Juli 2008).

Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung, WBV) vom 2. November 1994 (Stand am 1. Juli 2008).

Verordnung über Geoinformation vom 21. Mai 2008 (Geoinformationsverordnung, GeoIV) (Stand am 1. Juli 2008).

Vernehmlassungsentwurf zum Bundesgesetz über die Raumentwicklung (Raumentwicklungsgesetz, REG) (Zugriff: 27.1.2009).

Regelwerke des Kantons Schwyz

Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald (313.110) vom 21. Oktober 1998.

Planungs- und Baugesetz (PBG) (400.100) vom 14. Mai 1987 in der Fassung vom 19. September 2007.

Regierungsrat des Kantons Schwyz (2004): Richtplan des Kantons Schwyz. Grundsätze und Beschlüsse. Stand: 20. Oktober 2004.

Regierungsratsbeschluss Naturgefahrenstrategie (RRB 166/2004). Aktuell in Revision.

Vollzugsverordnung zur Kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald (313.111) vom 18. Dezember 2001.

Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (512.100) vom 16. März 2005.

Regelwerke des Kantons St.Gallen

Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (2008): Vollzug Richtplan SG. Stand 08 Projekte Kantonsverwaltung. Stand 16. Oktober 2008.

Bevölkerungsschutzgesetz vom 29. Juni 2004 (sGS 421.1).

Gesetz über die Gebäudeversicherung (GVG) vom 26. Dezember 1960 (sGS 873.1). Neudruck Dezember 2001.

Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz) vom 6. Juni 1972 (sGS 731.1).

Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen (2003): Wegleitung Punktuelle Gefahrenabklärung im Kanton St. Gallen.

Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen (2005): Richtplan. Natur und Landschaft. Naturgefahren.

- Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen (2006): Wegleitung Naturgefahrenanalyse im Kanton St.Gallen. 2. Überarbeitung.
- Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen (2007a): Naturgefahren im Kanton St.Gallen. Leitfaden für Vorsorge und Schutz.
- Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen (2007b): Leitfaden Objektschutznachweis gravitative Naturgefahren Kanton St.Gallen.
- Regierungsratsbeschluss Pilotprojekt Naturgefahren vom 16. September 1996 (RRB 1996/1352).
- Regierungsratsbeschluss Gesamtprojekt Naturgefahren vom 20. Juni 2000 (RRB 2000/460).
- Regierungsratsbeschluss Zwischenbericht und weiteres Vorgehen vom 23. April 2003 (RB 2003/261).
- Regierungsratsbeschluss Beschleunigung Projekt Naturgefahren vom 19. Juni 2007 (RRB 2007/486).
- Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (VO GVG) vom 18. September 2001 (sGS 873.11).

Sekundärliteratur

- BAFU (Bundesamt für Umwelt), WSL (Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft) (2008): Ereignisanalyse Hochwasser 2005, Teil 2 – Analyse von Prozessen, Massnahmen und Gefahrengrundlagen. Umwelt-Wissen Nr. 0825. Bern, Birmensdorf.
- EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung) (2008): Geltender Finanzausgleich - NFA (seit 1. Januar 2008 in Kraft). <http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzausgleich/index.php>. Zugriff: 23.9.2008.
- Hepperle E. (2008): Schutzauftrag und Subventionierung bei Naturgefahren. Rechtsgutachten. Umwelt-Wissen Nr. 0821. Bundesamt für Umwelt, Bern.
- Lüthi, R. (2004): Rechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Gefahrenkarte. PLANAT Reihe 4/2004. Biel.
- Lüthi, R. (2007): Gefahrenkarten aus dem rechtlichen Blickwinkel. PLANAT Reihe 1/2007. Bern.
- Naturgefahrenkommission Kanton St.Gallen (2007c): Projekt Naturgefahren. Jahresbericht 2007.
- Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstückbewertungsexperten (o.J.): Planungszone. <http://www.svkg.ch/de/node/343> (Zugriff: 4.3.2009).

ANHANG

Erläuterung zur Farbgebung im Anhang:

Grün:	<i>Betrifft Prozesse der behördeninternen Aushandlung (Bund, Kantone, Gemeinden)</i>
Blau:	<i>Betrifft die Aushandlung zwischen Behörden, Spezialisten und Öffentlichkeit (inkl. zivilgesellschaftliche Gruppen)</i>

Relevante Auszüge aus den Bundesregelwerken

a) Verfassungsstufe

ART. 75 RAUMPLANUNG

1 Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

2 Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

3 Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

ART. 76 WASSER

1 Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers.

2 Er legt Grundsätze fest über die Erhaltung und die Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

3 Er erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.

...

ART. 77 WALD

1 Der Bund sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann.

2 Er legt Grundsätze über den Schutz des Waldes fest.

3 Er fördert Massnahmen zur Erhaltung des Waldes.

b) Gesetzes- und Verordnungsstufe

Raumplanungsgesetz und -verordnung

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG)

1. TITEL: EINLEITUNG

ART. 1 ZIELE

1 Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

2 Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen,

a. die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen;

b. wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;

(...)

ART. 3 PLANUNGSGRUNDSÄTZE

3 Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen

a. (...)

b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;

(...)

ART. 4 INFORMATION UND MITWIRKUNG

1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz.

2 Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

3 Die Pläne nach diesem Gesetz sind öffentlich.

Raumplanungsverordnung (RPV)

2. KAPITEL: KANTONALER RICHTPLAN

ART. 4 GRUNDLAGEN

1 Die Grundlagen bestehen aus Planungen über die einzelnen Sachbereiche (Art. 6 Abs. 2 und 3 RPG) und aus Grundzügen der anzustrebenden räumlichen Entwicklung (Art. 6 Abs. 1 RPG); sie befassen sich insbesondere mit der Trennung des Siedlungsgebiets vom Nichtsiedlungsgebiet.

2 Die Planungen über die einzelnen Sachbereiche zeigen die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten und die absehbaren Nutzungskonflikte; sie enthalten eine Beurteilung der möglichen Entwicklungen aus gesamtheitlicher Sicht.

ART. 7 ERLÄUTERUNGEN

Die Kantone geben Aufschluss:

a. über den Ablauf der Richtplanung, insbesondere über die Information und Mitwirkung der Bevölkerung und über die Zusammenarbeit mit Gemeinden, Regionen, Nachbarkantonen, dem benachbarten Ausland und den Bundesstellen, die mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind (Bundesstellen);

(...)

2. TITEL: MASSNAHMEN DER RAUMPLANUNG

1. Kapitel: Richtpläne der Kantone

ART. 6 GRUNDLAGEN

1 Für die Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll.

...

2 Sie stellen fest, welche Gebiete

(...)

c. durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

ART. 10 ZUSTÄNDIGKEIT UND VERFAHREN

1 Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren.

2 Sie regeln, wie die Gemeinden, andere Träger raumwirksamer Aufgaben sowie die beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen nach Artikel 55 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 und nach Artikel 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken.

3. KAPITEL: NUTZUNGSPLÄNE

1. Abschnitt: Zweck und Inhalt

ART. 15 BAUZONEN

Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und

a. weitgehend überbaut ist oder

b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

2. ABSCHNITT: WIRKUNGEN

ART. 22 BAUBEWILLIGUNG

1 Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden.

2 Voraussetzung einer Bewilligung ist, dass

a. die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und

b. das Land erschlossen ist.

3 Die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts bleiben

vorbehalten.

ART. 23 AUSNAHMEN INNERHALB DER BAUZONEN

Ausnahmen innerhalb der Bauzonen regelt das kantonale Recht.

**ART. 24 AUSNAHMEN FÜR BAUTEN UND ANLAGEN
AUSSERHALB DER BAUZONEN**

Abweichend von Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a können Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn:

- a. der Zweck der Bauten und Anlagen einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert; und
- b. keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Wasserbaugesetz und -verordnung

Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG)

1. ABSCHNITT: ZWECK UND GELTUNGSBEREICH

ART. 1

1 Dieses Gesetz bezweckt den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen (Hochwasserschutz).

2 Es gilt für alle oberirdischen Gewässer.

2. ABSCHNITT: ZUSTÄNDIGKEIT UND MASSNAHMEN

ART. 2 ZUSTÄNDIGKEIT

Der Hochwasserschutz ist Aufgabe der Kantone.

ART. 3 MASSNAHMEN

1 Die Kantone gewährleisten den Hochwasserschutz in erster Linie durch den Unterhalt der Gewässer und durch raumplanerische Massnahmen.

2 Reicht dies nicht aus, so müssen Massnahmen wie Verbauungen, Eindämmungen, Korrekturen, Geschiebe- und Hochwasserrückhalteanlagen sowie alle weiteren Vorkehrungen, die Bodenbewegungen verhindern, getroffen werden.

3 Diese Massnahmen sind mit jenen aus anderen Bereichen gesamthaft und in ihrem Zusammenwirken zu beurteilen.

3. ABSCHNITT: FINANZIELLE LEISTUNGEN DES BUNDES

ART. 6 ABGELTUNGEN AN MASSNAHMEN DES HOCHWASSERSCHUTZES

1 Der Bund fördert im Rahmen der bewilligten Kredite Massnahmen, die dazu dienen, Menschen und erhebliche Sachwerte vor den Gefahren des Wassers zu schützen.

2 Er leistet Abgeltungen namentlich für:

- a. die Erstellung, die Instandstellung und den

Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung, WBV)

1. KAPITEL: FINANZIELLE LEISTUNGEN DES BUNDES

2. Abschnitt: Massnahmen

ART. 2 ABGELTUNGEN AN WASSERBAULICHE MASSNAHMEN ⁴⁶

1 Abgeltungen an Massnahmen ohne besonderen Aufwand und die Erstellung von Gefahregrundlagen werden global gewährt. Die Höhe der globalen Abgeltungen wird zwischen dem Bundesamt für Umwelt (Bundesamt) und dem betroffenen Kanton ausgehandelt und richtet sich nach:

- a. dem Gefahren- und Schadenpotenzial;
- b. dem Umfang und der Qualität der Massnahmen sowie von deren Planung.

2 Abgeltungen an aufwendige Projekte, deren Kosten mehr als eine Million Franken betragen, werden einzeln gewährt. Der Beitrag an die Kosten der Massnahmen beträgt zwischen 35 und 45 Prozent und richtet sich nach:

- a. dem Gefahren- und Schadenpotenzial;
- b. der Umsetzung einer umfassenden Risikobetrachtung;
- c. dem Umfang und der Qualität der Massnahmen sowie von deren Planung.

3 Wird ein Kanton durch ausserordentliche Schutzmassnahmen, namentlich nach Unwetterschäden, erheblich belastet, so kann der Beitrag nach Absatz 2 ausnahmsweise auf höchstens 65 Prozent der Kosten der Massnahmen erhöht werden.

(...)

3. KAPITEL: VOLLZUG

2. Abschnitt: Vollzug durch die Kantone

ART. 21 GEFAHRENGEBIETE UND RAUMBEDARF DER GEWÄSSER

1 Die Kantone bezeichnen die Gefahrengebiete.

2 Sie legen den Raumbedarf der Gewässer

⁴⁶ Gemäss BG vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Kraft seit 1. Jan. 2008.

Ersatz von Schutzbauten und -anlagen;

b. die Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten, die Einrichtung und den Betrieb von Messstellen sowie den Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen.

6. ABSCHNITT: VERFAHREN

ART. 17 ENTEIGNUNG

1 Soweit der Vollzug dieses Gesetzes es erfordert, können die Kantone die notwendigen Rechte enteignen oder diese Befugnis Dritten übertragen.

2 Die Kantone können in ihren Ausführungsvorschriften das Enteignungsgesetz vom 20. Juni 1930 als anwendbar erklären. Sie sehen vor, dass:

a. die Kantonsregierung über streitig gebliebene Einsprachen entscheidet;

b. der Präsident der Eidgenössischen Schätzungskommission das abgekürzte Verfahren bewilligen kann, wenn sich die von der Enteignung Betroffenen genau bestimmen lassen.

3 Für Gemeinschaftswerke verschiedener Kantone und Werke, die das Gebiet mehrerer Kantone beanspruchen, ist das eidgenössische Enteignungsrecht anwendbar.

Das Departement entscheidet über die Enteignung.

fest, der für den Schutz vor Hochwasser und die Gewährleistung der natürlichen Funktionen des Gewässers erforderlich ist.

3 Sie berücksichtigen die Gefahrengebiete und den Raumbedarf der Gewässer bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihrer übrigen raumwirksamen Tätigkeit.

ART. 22 ÜBERWACHUNG

Die Kantone überprüfen periodisch die Gefahrensituation an den Gewässern und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen des Hochwasserschutzes.

ART. 23 UNTERHALT

Die Kantone sorgen für den im Interesse des Hochwasserschutzes gebotenen Unterhalt der Gewässer. Sie berücksichtigen dabei die ökologischen Anforderungen.

4. KAPITEL: GRUNDLAGENBESCHAFFUNG

ART. 27 GRUNDLAGENBESCHAFFUNG DURCH DIE KANTONE

1 Die Kantone:

a. führen Inventare über Bauten und Anlagen, welche für die Hochwassersicherheit von Bedeutung sind;

b. führen Gefahrenkataster;

c. erstellen Gefahrenkarten und führen sie periodisch nach;

d. erheben den Zustand der Gewässer und ihre Veränderung;

e. dokumentieren grössere Schadenereignisse; und

f. richten die im Interesse des Hochwasserschutzes erforderlichen Messstellen ein und betreiben sie.

2 Sie berücksichtigen die vom Bund erhobenen Grundlagen und seine technischen Richtlinien.

3 Sie stellen die Daten den Fachstellen des Bundes zur Verfügung.

Waldgesetz und –verordnung

Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG)

1. KAPITEL: ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

ART. 1 ZWECK

1 Dieses Gesetz soll:

(...)

c. dafür sorgen, dass der Wald seine Funktionen, namentlich seine Schutz, Wohlfahrts- und Nutzfunktion (Waldfunktionen) erfüllen kann;

d. (...)

2 Es soll ausserdem dazu beitragen, dass Menschen und erhebliche Sachwerte vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag (Naturereignisse) geschützt werden.

3. KAPITEL: SCHUTZ VOR NATUREREIGNISSEN

ART. 19

Wo es der Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten erfordert, sichern die Kantone die Anrissgebiete von Lawinen sowie Rutsch-, Erosions- und Steinschlaggebiete und sorgen für den forstlichen Bachverbau. Für die Massnahmen sind möglichst naturnahe Methoden anzuwenden.

4. KAPITEL: PFLEGE UND NUTZUNG DES WALDES

1. Abschnitt: Bewirtschaftung des Waldes

ART. 20 BEWIRTSCHAFTUNGSGRUNDSÄTZE

5 Wo es die Schutzfunktion erfordert, stellen die Kantone eine minimale Pflege sicher.

5. KAPITEL: FÖRDERUNGSMASSNAHMEN

2. Abschnitt: Finanzierung

ART. 36 SCHUTZ VOR NATUREREIGNISSEN ⁴⁷

1 Der Bund gewährt den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen an Massnahmen, die Menschen und erhebliche Sachwerte vor

Verordnung über den Wald (Waldverordnung; WaV)

3. KAPITEL: SCHUTZ VOR NATUREREIGNISSEN

ART. 15 GRUNDLAGEN

1 Die Kantone erarbeiten die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen, insbesondere Gefahrenkataster und Gefahrenkarten.

2 Bei der Erarbeitung der Grundlagen berücksichtigen sie die von den Fachstellen des Bundes durchgeführten Arbeiten und aufgestellten technischen Richtlinien.

3 Die Kantone berücksichtigen die Grundlagen bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung.

4 Sie stellen die Grundlagen dem Bundesamt auf Verlangen zur Verfügung und machen sie der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich.¹⁵

ART. 17 SICHERUNG VON GEFAHRENGEBIETEN

1 Die Sicherung von Gefahrengebieten umfasst:

a. waldbauliche Massnahmen;

b. bauliche Massnahmen zur Verhinderung von Lawinenschäden und ausnahmsweise die Erstellung von Anlagen zur vorsorglichen Auslösung von Lawinen;

c. begleitende Massnahmen im Gerinne, die mit der Walderhaltung im Zusammenhang stehen (forstlicher Bachverbau);

d. den Rutschhang- und Rufenverbau, entsprechende Entwässerungen sowie den Erosionsschutz;

e. Steinschlag- und Felssturzverbauungen, Auffangwerke sowie ausnahmsweise die vorsorgliche Auslösung von absturzgefährdetem Material;

f. die Verlegung gefährdeter Bauten und Anlagen an sichere Orte.

2 Die Arbeiten sind wenn möglich mit ingenieurbioologischen und waldbaulichen Massnahmen zu kombinieren.

⁴⁷ Gemäss BG vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Kraft seit 1. Jan. 2008.

⁴⁸ Gemäss BG vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Kraft seit 1. Jan. 2008.

Naturereignissen schützen, namentlich an:

a. die Erstellung, die Instandstellung und den Ersatz von Schutzbauten und -anlagen;

b. die Schaffung von Wald mit besonderer Schutzfunktion sowie die entsprechende Jungwaldpflege;

c. die Erstellung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten, die Einrichtung und den Betrieb von Messstellen sowie den Aufbau von Frühwarndiensten zur Sicherung von Siedlungen und Verkehrswegen.

2 Ausnahmsweise kann er an Projekte, die eine Beurteilung durch den Bund im Einzelfall erfordern, Abgeltungen durch Verfügung gewähren.

3 Die Höhe der Abgeltungen richtet sich nach der Gefährdung durch Naturereignisse sowie nach den Kosten und der Wirksamkeit der Massnahmen.

ART. 37⁴⁸ SCHUTZWALD

1 Der Bund gewährt den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen an Massnahmen, die für die Erfüllung der Funktion des Schutzwaldes notwendig sind, namentlich an:

a. die Pflege des Schutzwaldes, einschliesslich der Verhütung und Behebung von Waldschäden, welche den Schutzwald gefährden;

b. die Sicherstellung der Infrastruktur für die Pflege des Schutzwaldes, soweit sie auf den Wald als natürliche Lebensgemeinschaft Rücksicht nimmt.

3 Die Kantone sorgen für eine integrale Planung; diese berücksichtigt insbesondere die Interessen der Bewirtschaftung des Waldes, des Natur- und Landschaftsschutzes, des Wasserbaus, der Landwirtschaft und der Raumplanung.

4. KAPITEL: PFLEGE UND NUTZUNG DES WALDES

1. Abschnitt: Bewirtschaftung des Waldes

ART. 18 FORSTLICHE PLANUNG

1 Die Kantone erlassen Vorschriften für die Planung der Waldbewirtschaftung. Darin halten sie insbesondere fest:

a. die Planarten und deren Inhalt;

b. die Planungspflichtigen;

c. die Planungsziele;

d. die Art der Beschaffung und der Verwendung von Planungsgrundlagen;

e. das Planungs- und Kontrollverfahren;

f. die periodische Überprüfung der Pläne.

2 In den forstlichen Planungsdokumenten sind mindestens die Standortverhältnisse sowie die Waldfunktionen und deren Gewichtung festzuhalten.

3 Die Kantone sorgen bei Planungen von überbetrieblicher Bedeutung dafür, dass die Bevölkerung:

a. über deren Ziele und Ablauf unterrichtet wird;

b. dabei in geeigneter Weise mitwirken kann;

c. diese einsehen kann.

6. KAPITEL: FINANZHILFEN (OHNE INVESTITIONSKREDITE) UND ABGELTUNGEN

2. Abschnitt: Massnahmen

ART. 39 SCHUTZ VOR NATUREREIGNISSEN⁴⁹

1 Abgeltungen an Massnahmen ohne besonderen Aufwand und die Erstellung von Gefahrengrundlagen werden global gewährt. Die Höhe der globalen Abgeltungen wird zwischen dem Bundesamt und dem betroffenen Kanton ausgehandelt und richtet sich nach:

a. dem Gefahren- und Schadenpotenzial;

b. dem Umfang und der Qualität der Mass-

⁴⁹ Gemäss BG vom 6. Okt. 2006 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), in Kraft seit 1. Jan. 2008.

nahmen sowie von deren Planung.

2 Abgeltungen an aufwendige Projekte, deren Kosten mehr als eine Million Franken betragen, werden einzeln gewährt. Der Beitrag an die Kosten der Massnahmen beträgt zwischen 35 und 45 Prozent und richtet sich nach:

- a. dem Gefahren- und Schadenpotenzial;
- b. der Umsetzung einer umfassenden Risikobetrachtung;
- c. dem Umfang und der Qualität der Massnahmen sowie von deren Planung.

3 Wird ein Kanton durch ausserordentliche Schutzmassnahmen, namentlich nach Unwetterschäden, erheblich belastet, so kann der Beitrag nach Absatz 2 ausnahmsweise auf höchstens 65 Prozent der Kosten der Massnahmen erhöht werden.

4 Keine Abgeltungen werden gewährt an:

- a. Massnahmen, die zum Schutz von Neubauten und -anlagen in erheblich gefährdeten Gebieten erforderlich sind;
- b. Massnahmen zum Schutz touristischer Bauten und Anlagen, wie Seilbahnen, Skilifte, Skipisten oder Wanderwege, die sich ausserhalb des Siedlungsgebietes befinden.

c) Gefahrenkarten im Kontext von NFA: Auszug aus dem „Handbuch NFA im Umweltbereich“ zum Thema Gefahrengrundlagen

Gefahrengrundlagen⁵⁰

PROGRAMMZIEL

Gefahrengrundlagen (Gefahrenkarten, Gefahrenhinweiskarten, Kataster, Übersichten) über die Risikosituation bilden eine unabdingbare Voraussetzung für ein situationsgerechtes Naturgefahrenmanagement. Bis 2011 sollen gesamtschweizerisch flächendeckend Gefahrengrundlagen vorliegen. Die Subventionierung erfolgt wie beim Grundangebot mittels Globalbeitrag.

ANFORDERUNGEN AN GEFAHRENGRUNDLAGEN

Die einzelnen Vorhaben müssen vom Bund nicht mehr vorgängig genehmigt werden. In der Programmvereinbarung werden die Zielsetzung bzw. die geplanten Vorhaben, die Rahmenbedingungen (anzuwendendes Bundesrecht, Regelung der Zusammenarbeit etc.) sowie die einzuhaltenden Mindestanforderungen und Standards definiert. Im Rahmen des Controllings orientiert der Kanton periodisch über die realisierten Arbeiten (Jahresreporting) und legt am Ende der Vierjahresperiode im Sinne eines Schlussreportings Rechenschaft ab. Der Bund kontrolliert stichprobenweise, ob die vertraglich vereinbarten Rahmenbedingungen eingehalten werden.

BERECHNUNGSGRUNDLAGE GLOBALBEITRAG

Für die Dauer des Programms wird entsprechend der für einen Kanton zur Verfügung stehenden Bundesmittel ein Globalbeitrag festgelegt. Massgebend dabei ist der Handlungsbedarf in einem Kanton mit Blick auf die zu erstellende Gesamtübersicht per 2011. Der Bundesbeitrag umfasst für die erste Programmperiode 50 % der anrechenbaren Kosten.

PROGRAMMBEITRAG BUND/KANTON

Die Höhe des kantonalen Programmbeitrags ist nicht an die Höhe des Bundesbeitrags gebunden (SuG, art. 20a, Abs. 3). Bei der Finanzierung der **einzelnen Vorhaben** (Hervorhebung im Original, Anm. DER AUTOREN) ist der Kanton flexibel bei der Ausgestaltung der Anteile Bund/Kanton/Gemeinde.

Einzelprojekte⁵¹

PROGRAMMZIEL

Als Einzelprojekte behandelt werden in der Regel komplexe, raumwirksame Eingriffe, die auf die verschiedensten Interessen abgestimmt und auf allen Stufen (Gemeinde, Kanton, Bund) koordiniert werden müssen. Gestützt auf Abklärungen über die heutige Projektstruktur wurde die Abgrenzung für Einzelprojekte für die erste Programmperiode auf 1 Mio. Franken Projektkosten festgelegt. Eine spätere Anpassung ist möglich.

ANFORDERUNGEN AN EINZELPROJEKTE

Projekte mit Gesamtkosten > 1 Mio. Franken werden nach wie vor vom Bund einzeln bewilligt und verfügt. Die bekannten und grundsätzlich bewährten Verfahren inklusive der kantonalen Baugenehmigungs-, Plangenehmigungs- und Subventionsverfahren kommen hier wie bisher zur Anwendung. Voraussetzung für die Beitragszusicherung ist die Erfüllung der Mindestanforderungen des Bundes das Vorliegen aller kantonalen Bewilligungen sowie der Finanzierungsnachweis des Kantons. Einzelprojekte sind nicht Bestandteil der Programmvereinbarung.

⁵⁰ Der Abschnitt zu Gefahrengrundlagen stammt aus BAFU (2008: 138-139).

⁵¹ Der Abschnitt zu den Einzelprojekten stammt aus BAFU (2008: 139-140).

Abgeltung von Mehrleistungen⁵²

Das Neue Subventionsmodell für Schutzbauten und Gefahrengrundlagen sieht, gemäss NFA vor, besonders wirksame Einzelprojekte (Kosten > 1 Mio. Fr.) mit zusätzlichen Abgeltungen zu fördern; dies mit Fokus auf die Umsetzung der strategischen Bundesziele. Dabei handelt es sich um die Umsetzung des integralen Risikomanagements sowie die Qualität des Projektes unter Berücksichtigung der drei Nachhaltigkeitsaspekte – Ökonomie, Ökologie, Soziales. Aufgrund der zusätzlichen Leistungen kann die Bundesbeteiligung um maximal 10 % erhöht werden. Die Mehrleistungen bei Einzelprojekten werden an den Kanton ausgerichtet. Dieser ist jedoch flexibel in der Ausgestaltung der kantonalen Anteile. Gemäss Art. 20a SuG gilt es dabei folgendes zu berücksichtigen: «Werden im Rahmen von Programmvereinbarungen vorgesehene Leistungen durch Gemeinden erbracht, so vergütet der Kanton den Gemeinden die entstandenen Kosten mindestens entsprechend dem Anteil der Bundesbeiträge an den Gesamtkosten.»

Bei Projekten, die über das Grundangebot finanziert werden (Kosten < 1 Mio. Fr.) sind die Kantone flexibel bei der Ausgestaltung der Anteile Bund/Kanton/Gemeinde. Sie müssen jedoch im Controlling nachweisen, dass sie auch beim Grundangebot die Wirksamkeit von Projekten mit einem der Bundesstrategie entsprechenden Anreizsystem fördern. Nachfolgendes Bewertungsschema zeigt die Kriterien zur Beurteilung von Mehrleistungen, die Projekte erfüllen müssen, um zusätzliche Abgeltung zu erhalten.

SOZIALE/REGIONALE ASPEKTE:

Unterschiedliche Nutzungsinteressen sind oft der Hauptgrund für Konflikte und Verzögerungen bei der Realisierung von Projekten. Kann deshalb die Bauherrschaft nachweisen, dass ein Projekt auf der Basis eines partizipativen Prozesses entstanden ist und die Betroffenen zu Beteiligten gemacht wurden, wird diese Mehrleistung ebenfalls mit zusätzlichen Subventionsprozenten unterstützt. Es muss offen gelegt werden, dass ein demokratischer Prozess auf dem Weg zum Ziel stattgefunden hat und die verschiedenen Projektziele ausgewogen erfüllt werden. Die zur Beurteilung anzuwendenden Kriterien sind Meilensteine für einen guten Prozess:

Kriterien zur Beurteilung partizipativer Planungsprozesse⁵³

Kriterien partizipativer Planungsprozesse	Punkte (1 = Ja; 0 = Nein)
Akteuranalyse zu Beginn des Projektes	1/0
Umfassende Information der Bevölkerung vor dem Auflageverfahren über Defizite des IST-Zustandes, Ziele und Massnahmen des Projektes	1/0
Zieldefinition unter Einbezug der Akteure	1/0
Diskussion Massnahmenvarianten und Handlungsspielraum mit Akteuren, die grosse Betroffenheit und grosses Einflusspotenzial aufweisen	1/0
Total	Max. 4

Zum Zeitpunkt des Subventionsentscheids ist der partizipative Prozess grösstenteils abgeschlossen. Die Ausführung der einzelnen Massnahmen muss in den Projektunterlagen dokumentiert sein, so dass auch die Qualität des Prozesses beurteilt werden kann. Für die Durchführung verantwortlich sind grösstenteils die Gemeindebehörden unter Mitwirkung der kantonalen Wasserbaufachstellen; Teilaspekte können auch durch die projektierenden Büros ausgeführt werden.

⁵² Der Abschnitt zur Abgeltung von Mehrleistungen stammt aus BAFU (2008: 151-152).

⁵³ Von den für die Mehrleistungen veranschlagten 10% entfallen 2% an die Planung mittels partizipativer Planungsprozesse.

d) Mitwirkung in Wegleitungen und Empfehlungen des Bundes

Auszug aus „Hochwasserschutz an Fliessgewässern“ im Hinblick auf Mitwirkung⁵⁴

Jede Massnahme des Hochwasserschutzes soll auf einer nachvollziehbaren, transparenten und umfassenden Interessenabwägung basieren. Das heisst, dass durch Kommunikation und Diskussion ein für alle Beteiligten tragfähiger **Kompromiss** gefunden werden muss. Dabei ist darauf zu achten, dass die verschiedenen Anliegen aufgrund der formulierten Ziele gewertet und entsprechend ihrer Wichtigkeit berücksichtigt werden.

INFORMATION

Die durch das Vorhaben unmittelbar betroffenen Landeigentümer und Bewirtschafter sind bei Planungsvorhaben rechtzeitig, verständlich und dem jeweiligen Planungsstand entsprechend zu informieren. Die Information der Betroffenen sollte nicht nur einmal stattfinden, sondern in zweckmässiger Form und zu geeigneten Zeitpunkten kontinuierlich während des gesamten Planungsprozesses.

FORMEN DER MITWIRKUNG

Werden Anliegen von Seiten der Bevölkerung vorgebracht, so ist darauf im Rahmen der Mitwirkung einzugehen (so weit dies bei Einzelinteressen mit dem Allgemeinwohl zu vereinbaren ist). Wichtig ist auch die Koordination der wasserbaulichen Planung sowohl mit den **Unterliegern** an Fliessgewässern, da diese durch Auswirkungen von Massnahmen unmittelbar betroffen sind, als auch mit den **Oberliegern** (etwa Kraftwerksbetreibern). Auf welcher Ebene der Planung die Mitwirkung ansetzt, hängt vom jeweiligen Projekt ab. Es sind verschiedene Formen der Beteiligung möglich. Zweck dieses Vorgehens ist es, tragfähige Projekte zu erreichen und damit die **Akzeptanz** der damit verbundenen Massnahmen zu verbessern.

Der Einbezug der Bevölkerung bietet zudem die Gelegenheit, das Wissen der Ortsansässigen zu nutzen und frühzeitig in die Planung einzubeziehen. Die möglichen Formen des Einbezugs von Bevölkerung und Betroffenen sind vielfältig:

- Vorträge von Fachleuten, Versammlungen oder Diskussionsabende.
- Begehungen vor Ort oder Exkursionen in Gebiete mit ähnlicher Situation.
- Ausstellungen und Schautafeln.
- Arbeitskreise oder Fachgruppen, in denen verschiedene Interessenvertreter mit einem Moderator über Ziele und Lösungsmöglichkeiten diskutieren.
- Interdisziplinäre Begleitkommission, wie sie etwa an der Thur erfolgreich eingesetzt wurde.
- Informationen über lokale und regionale Medien.

Auszug aus „Empfehlung. Raumplanung und Naturgefahren“ im Hinblick auf Mitwirkung⁵⁵

SENSIBILISIERUNG UND RISIKODIALOG

Die Sensibilisierung der Behörden und Betroffenen ist eine wichtige Voraussetzung für eine zielgerichtete Anwendung von raumplanerischen Instrumenten. Nur wenn sie die Gefährdung und bestehende Risiken erkennen und nachvollziehen können, erhalten die erforderlichen Massnahmen die notwendige Akzeptanz. Die Sensibilisierung für häufige Ereignisse ist einfacher als für seltene Grossereignisse, wo der Zusammenhang zwischen Gefährdung und Massnahmen nicht immer ersichtlich ist. Die Vermittlung von neuen Gefährdungen – etwa in Zusammenhang mit dem Klimawandel – stellt eine noch anspruchsvollere Aufgabe dar.

Deshalb bildet der Risikodialog ein zentrales Element im Umgang mit Naturgefahren. Besonders die Bevölkerung der Gebirgskantone ist den Umgang mit Naturgefahren gewohnt. Sie weiss, dass es weder eine absolute Sicherheit noch fehlerfreie Vorhersagen geben kann. Im Mittelland ist die Sensibilisierung für Naturgefahren weniger ausgeprägt. Die Tatsache, dass Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren von

⁵⁴ Die Abschnitte zur Mitwirkung im Hochwasserschutz stammen aus BWG (2001:32). Die Hervorhebungen stammen aus dem Originaltext.

⁵⁵ Die Abschnitte zur Mitwirkung im Hochwasserschutz stammen aus ARE/BWG/BUWAL (2005:8).

der Bevölkerung mitgetragen werden müssen, verlangt deren frühzeitigen Einbezug im Sinne einer Mitsprache und Mitgestaltung. Bei Planungsaufgaben schreibt das Raumplanungsgesetz zudem die Pflicht zur Information und Mitwirkung vor.

Relevante Regelwerke im Kt. Schwyz

a) Gesetzes- und Verordnungsstufe

Revidiertes Planungs- und Baugesetz⁵⁶ (400-100)

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

ART 2 1. PLANUNGSPFLICHT

- 1 Der Kanton und die Gemeinden sorgen für die Planung im Sinne des Bundesgesetzes über die Raumplanung. Sie informieren die Öffentlichkeit frühzeitig über Ziele und Ablauf ihrer Planungen und sorgen dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann.
- 2 Andere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die raumwirksame öffentliche Aufgaben erfüllen, sind zur Mitwirkung bei der Planung berechtigt und verpflichtet.

B. KANTONALPLANUNG

ART 6 B) KONSULTATION UND MITWIRKUNG DER BEZIRKE UND GEMEINDEN

- 1 Der Regierungsrat gibt den Bezirken und Gemeinden von den Grundlagen Kenntnis und stellt ihnen den Entwurf des Richtplanes zu. Gleichzeitig fordert er die Bezirks- und Gemeindebehörden auf, ihre Pläne, Vorhaben und Absichten mit räumlichen Auswirkungen bekannt zu geben und zum Richtplanentwurf Stellung zu nehmen.
- 2 Widerspricht der Richtplanentwurf den Plänen, Vorhaben und Absichten der Bezirke und Gemeinden, strebt der Regierungsrat die einvernehmliche Bereinigung solcher Konflikte an.

ART. 7 5 C) INFORMATION UND MITWIRKUNG DER BEVÖLKERUNG

- 1 Der Regierungsrat unterrichtet die Bevölkerung periodisch über Stand, Ablauf und Ziele der Richtplanung.
- 2 Der bereinigte Richtplanentwurf wird samt einem Auszug aus den Grundlagen während 60 Tagen, bei einzelnen Anpassungen während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Die Auflage wird im Amtsblatt publiziert.
- 3 Während der Auflagefrist kann sich jedermann dazu schriftlich beim Regierungsrat äussern.

ART. 12 10 3. PLANUNGSZONEN

- 1 Das zuständige Departement kann bis zum Erlass oder während der Änderung von kantonalen Nutzungsplänen Planungszonen festlegen, in denen nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte.
- 2 Planungszonen dürfen für längstens drei Jahre bestimmt werden. Die Geltungsdauer kann in begründeten Fällen um höchstens zwei Jahre verlängert werden.
- 3 Planungszonen werden mit der öffentlichen Auflage für jedermann verbindlich. Die Auflage ist den Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen, wenn ihre Adressen bekannt sind.
- 4 Im Übrigen richten sich Verfahren und Rechtsmittel nach Art. 11 Abs. 2 bis 4.

C. PLANUNG DER GEMEINDEN

⁵⁶ Vom 14. Mai 1987. Revision in Kraft seit 1. Juli 2008.

ART 14 2. KOMMUNALE PLANUNGSZONEN

- 1 Der Gemeinderat kann bis zum Erlass oder während der Änderung von kommunalen Nutzungsplänen Planungszonen festlegen, in denen nichts unternommen werden darf, was die Nutzungsplanung erschweren könnte.
- 2 Kommunale Planungszonen dürfen für längstens drei Jahre bestimmt werden. Die Geltungsdauer kann in begründeten Fällen um höchstens zwei Jahre verlängert werden.
- 3 Planungszonen werden mit der öffentlichen Auflage für jedermann verbindlich. Die Auflage ist den Grundeigentümern schriftlich mitzuteilen, wenn ihre Adressen bekannt sind.
- 4 Während der Auflagefrist von 30 Tagen kann, wer durch die Planungszone in seinen Interessen berührt ist, beim Gemeinderat Einsprache erheben. Gegen den Einspracheentscheid sind die Rechtsmittel gemäss Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege zulässig.

ART 17 4. ZONENPLAN

- 1 Die Gemeinde scheidet im Zonenplan die erforderlichen Bau-, Landwirtschafts-, Schutz- und Gefahrenzonen aus und sichert den Raumbedarf der Fliessgewässer. Schutz- und Gefahrenzonen können andere Zonen überlagern.
- 2 Es können weitere Zonenarten festgelegt werden.
- 3 Im Zonenplan können auch Gebiete mit dauernden Bodenverschiebungen (Art. 660a ZGB) bezeichnet werden.

ART 20 SCHUTZ- UND GEFAHRENZONEN

(...)

- 3 Gefahrenzonen werden nach den vom Kanton erstellten Gefahrenkarten für jene Gebiete ausgeschieden, die durch Naturgewalten gefährdet sind.

D. ERLASS KOMMUNALER NUTZUNGSPLÄNE

ART 25 1. ZONEN- UND ERSCHLIESSUNGSPLAN

a) Vorprüfung, Auflage- und Einspracheverfahren

- 1 Der Gemeinderat informiert die Öffentlichkeit über die Zielsetzungen seiner Planungen und nimmt dazu Einwendungen und Vorschläge entgegen. Nach Prüfung dieser Eingaben arbeitet er den Entwurf für Zonen- und Erschliessungspläne sowie für die zugehörigen Vorschriften aus und unterbreitet ihn dem zuständigen Departement. Über den Stand der Planung ist periodisch zu informieren.
- 2 Hernach wird der Entwurf unter Bekanntgabe im Amtsblatt und in den örtlichen Publikationsorganen während 30 Tagen öffentlich aufgelegt.
- 3 Jedermann kann während der Auflagefrist beim Gemeinderat gegen den Entwurf schriftlich Einsprache erheben. Die Einsprache muss einen Antrag und eine Begründung enthalten.

ART 26 BEHANDLUNG DER EINSPRACHEN; RECHTSMITTELVERFAHREN

- 1 Der Gemeinderat entscheidet über die Einsprachen.
- 2 Gegen den Einspracheentscheid können Personen, die durch ihn berührt sind und an seiner Aufhebung oder Änderung ein schutzwürdiges Interesse haben sowie die in Art. 11 Abs. 4 erwähnten Organisationen Beschwerde gemäss Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege erheben.
- 3 Haben die Entscheide im Einsprache- oder Beschwerdeverfahren eine wesentliche Änderung des Entwurfs zur Folge, so wiederholt der Gemeinderat das Auflage- und Einspracheverfahren.

ART 27 BESCHLUSSFASSUNG DURCH DIE GEMEINDEVERSAMMLUNG

- 1 Nach der rechtskräftigen Erledigung der Einsprachen legt der Gemeinderat den Entwurf der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vor. Er kann jedoch all jene Gebiete, die nach Abschluss des Einspracheverfahrens unbestritten geblieben sind, der Gemeindeversammlung vorzeitig zur Beschlussfassung vorlegen.

sung vorlegen, sofern dies planerisch sinnvoll ist. Das vom Regierungsrat bezeichnete Amt ist vorgängig anzuhören.

2 An der Gemeindeversammlung sind Abänderungsanträge zu Zonen- und Erschliessungsplänen sowie den zugehörigen Vorschriften unzulässig.

3 Gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung kann innert zehn Tagen seit dem Versammlungs- oder Abstimmungstag Beschwerde beim Verwaltungsgericht wegen Verletzung des Stimmrechts oder wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung erhoben werden.

ART 28 GENEHMIGUNG DES REGIERUNGSRATES

1 Die Pläne und die zugehörigen Vorschriften bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung des Regierungsrates.

2 Der Regierungsrat überprüft Pläne und Vorschriften auf ihre Rechtmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit kantonalen Plänen.

ART 29 NACHTRÄGLICHE ÄNDERUNGEN

1 Das Verfahren für den Erlass von Zonen- und Erschliessungsplänen und die zugehörigen Vorschriften findet grundsätzlich auch auf nachträgliche Änderungen Anwendung.

2 Der Gemeinderat ist befugt, an unzweckmässig verlaufenden Zonengrenzen oder Festlegungen im Erschliessungsplan geringfügige Korrekturen anzubringen und ungenaue Zonengrenzen oder Linienführungen im Erschliessungsplan verbindlich festzulegen. Die durch solche Änderungen Betroffenen sind vorgängig anzuhören. Sie können die Änderungen nach Art. 26 Abs. 2 anfechten.

ÜBERGANGSBESTIMMUNGEN ZUR ÄNDERUNG VOM 19. SEPTEMBER 2007

1 Die Gemeinden haben

a) die Gefahrenzonen in ihren Nutzungsplänen innert zwei Jahren nach Erstellung der Gefahrenkarten auszuscheiden. Für Gebiete mit erheblicher Gefährdung prüfen die Gemeinderäte den Erlass kommunaler Planungszonen;

(...)

Kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Wald

ART 7A (NEU) GEFAHRENKARTEN (400.100)

1 Gefahrenkarten zeigen, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind.

2 Öffentlichkeit und Grundeigentümer sind in die Erarbeitung der Gefahrenkarten einzubeziehen. Die Entwürfe werden während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist können alle Interessierten dem zuständigen Amt eine schriftliche Stellungnahme unterbreiten.

3 Die Kosten für die Erarbeitung der Gefahrenkarten trägt der Kanton.

ART 19 REGIERUNGSRAT (313.110)

(...)

3 Er vollzieht die Waldgesetzgebung, soweit diese Verordnung oder deren Ausführungsbestimmungen dies vorsehen. Es obliegen ihm insbesondere:

1. die Anordnung der Erstellung und Nachführung von Gefahrenkatastern und Gefahrenkarten;

2. die Koordination und Anordnung der integralen Planung und des Vollzuges von Massnahmen zum Schutz von Menschen oder erheblichen Sachwerten

b) Stufe „Kantonaler Richtplan“

L. LANDSCHAFT: 3. WEITERE MASSNAHMEN

AUSGANGSLAGE

Die in den Grundlagen aufgeführten Planungen sind in Bearbeitung, namentlich Kataster der belasteten Standorte, Karte der Gewässerschutzbereiche und Gefahrenkataster und Gefahrenkarte. Erlassen sind kantonale Anschlussgesetzgebungen zu geändertem Bundesrecht, namentlich Umwelt- und Gewässerschutz.

Im Rahmen des öffentlichen Mitwirkungsverfahrens wurden verschiedene Einzelbegehren gestellt, welche, soweit ein kantonaler Handlungsbedarf besteht, im Richtplan behördenverbindlich geregelt werden.

FESTSETZUNG L-3.2 WALD

Das Bundesgesetz über den Wald (WaG) sieht verschiedene kantonale Planungen vor, namentlich regionale Waldpläne in Verbindung mit Bewirtschaftungsplänen, Gefahrenkataster und Gefahrenkarten (Schutz vor Naturgefahren) und ermächtigt die Kantone, Waldreservate zu bezeichnen. Die Koordination der forstlichen Planungen, welche für jedermann Verbindlichkeit erlangen sollen, erfolgt im kantonalen Richtplan. Der Richtplan regelt insbesondere deren Berücksichtigung in kantonalen oder kommunalen Nutzungsplänen.

ZWISCHENERGEBNIS L-3.3 NATURGEFAHREN

Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren sind dringend. Die sachzuständigen kantonalen Stellen (Kantonsforstamt, Baudepartement Dienststelle Wasserbau) erarbeiten die fachlichen Grundlagen. Der kantonale Richtplan regelt das weitere Vorgehen und die Berücksichtigung in den kantonalen oder kommunalen Nutzungsplänen. Die Federführung obliegt den für die Richt- und Nutzungsplanung zuständigen kantonalen Behörden.

Relevante Regelwerke im Kt. St.Gallen

a) Gesetzesstufe

Auszug aus dem Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz)

ZWEITER TEIL: PLANUNGSRECHT

1. Ortsplanung

AUFGABE

ART. 4.

1 Die politische Gemeinde stellt durch die Ortsplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung und die bauliche Entwicklung des Gemeindegebietes sicher.

RICHTPLÄNE

ART. 5.

1 Die politische Gemeinde erstellt die für die Ortsplanung und für den Ausbau der Infrastruktur notwendigen Richtpläne, wie Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrs- und Versorgungspläne.

2 Die Richtpläne sollen aufgrund des Bestehenden und des Vorsehbaren Aufschluss geben insbesondere über die wichtigsten Verkehrsanlagen, über die künftigen Bauzonen und die Landwirtschaftsgebiete, über die Anlagen der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie über die Erholungsräume, die zu schützenden Landschaften, Natur- und Kulturobjekte. Wenn Gebiete durch Lawinen oder andere Elementarereignisse erfahrungsgemäss gefährdet sind, ist dies in den Richtplänen festzuhalten.

3 Diese sind für die mit der Planung beauftragten Organe und Behörden wegleitend.

4 Der kantonale Richtplan und die genehmigten Regionalpläne werden berücksichtigt.

DRITTER TEIL: BAUPOLIZEIRECHT

1. Bauvoraussetzungen und Beschaffenheit der Bauten

4. GEWÄSSERABSTAND

ART. 59.

(...)

5 Im Baureglement, in Zonen-, Überbauungs- oder Gestaltungsplänen können andere Mindestabstände festgelegt werden, wenn es die örtlichen Verhältnisse rechtfertigen. In hochwasser- und erosionsgefährdeten Bereichen legt die Gemeinde grössere Mindestabstände fest.⁵⁷

⁵⁷ Der zweite Satz wurde mit dem dritten Nachtrag zum Baugesetz eingefügt (in Kraft seit 1.2.1997)

FÜNFTER TEIL: PLANUNGSZONE, LANDUMLEGUNG UND GRENZBEREINIGUNG

1. Planungszone

VORAUSSETZUNGEN UND ZUSTÄNDIGKEIT

ART. 105

1 Ist der Erlass oder die Änderung eines Baureglementes, eines Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Deponie- oder Abbauplanes oder einer Schutzverordnung oder ist eine Landumlegung angezeigt, kann die zuständige Gemeindebehörde das ganze Plangebiet oder Teile davon als Planungszone bestimmen.

WIRKUNG

ART. 106

1 Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Rechtskräftige Bewilligungen bleiben von der Planungszone unberührt.

2 Bei Erlass der Planungszone legt die zuständige Gemeindebehörde deren Wirkungen im einzelnen fest. Sie kann Nutzungen, soweit sie nicht ohnehin eine Bewilligung erfordern, von einer Bewilligung abhängig machen.

DAUER

ART. 107

1 Planungszone werden für längstens drei Jahre bestimmt.

2 Die Frist kann um längstens zwei Jahre verlängert werden, wenn Rechtsmittelverfahren hängig sind oder andere triftige Gründe vorliegen.

VERFAHREN UND RECHTSSCHUTZ

ART. 108

1 Der Erlass und die Verlängerung der Frist einer Planungszone werden unter Eröffnung einer Einsprachefrist von dreissig Tagen öffentlich bekannt gemacht und allen betroffenen Grundeigentümern mit eingeschriebenem Brief angezeigt. Die amtliche Bekanntmachung erfolgt auch im kantonalen Amtsblatt.

2 Der Einspracheentscheid kann mit Rekurs an das zuständige Departement weitergezogen werden

3 Einsprache, Rekurs und Beschwerde haben keine aufschiebende Wirkung. Einsprache-, Rekurs- und Beschwerdeinstanz können eine gegenteilige Verfügung treffen. Die Verfügung ist endgültig.

b) Stufe „Kantonaler Richtplan“

KENNZEICHNUNG

(...) Verfasst durch die Naturgefahrenkommission am 18. November 2004 (...)

BESCHREIBUNG

GEFÄHRDUNG VON MENSCHEN UND SACHWERTEN DURCH NATUREREIGNISSE

Naturgefahren bedrohen den Menschen und seinen Lebensraum seit jeher. Sie sind eine Folge der Bewegung von Wasser-, Schnee-, Eis-, Erd- und Felsmassen. Gerade in den letzten Jahren führten extreme Witterungsereignisse zu gewaltigen Schäden. Das zunehmende Risiko ist nicht nur eine Folge

natürlicher Prozesse und der globalen Klimaänderung. Es steht auch in engem Zusammenhang mit der Entwicklung unserer Siedlungen und Infrastrukturen.

Die zentrale Frage wird künftig sein, welchen Schutz es zu welchem Preis gibt und wie gross das Restrisiko sein darf, das in Kauf genommen wird.

GEFAHRENGRUNDLAGEN

Nach Art. 6 des Raumplanungsgesetzes (RPG) stellen die Kantone fest, welche Gebiete durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind. Teilweise bestehen solche Grundlagen, in der Regel beziehen sie sich aber nur auf einzelne Gefahrenquellen. Ihr Betrachtungsfeld ist zudem örtlich eng begrenzt.

Um Risiken und damit auch das Schadenpotenzial erkennen und transparent darstellen zu können, erstellt die Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen einheitliche Unterlagen für den ganzen Kanton. Untersucht werden die gravitativen Naturereignisse Hochwasser, Murgänge, Lawinen, Rutschungen sowie Steinschlag/Felssturz. Als Produkte der Gefahrenabklärung resultieren die Gefahrenhinweiskarte, die Karte der Phänomene, die Intensitätskarte, die Gefahrenkarte und die Risiko- und Schutzdefizitkarte. In diesen Karten werden Gebiete mit erheblicher, mittlerer oder schwacher Gefährdung bezeichnet. Zudem werden die vor Ort festgestellten Ereignisse nach einem einheitlichen Vorgehen erfasst und im Ereigniskataster nachgeführt.

Noch zu regeln ist, wer für die Nachführung der Grundlagen verantwortlich ist.

GEFAHRENVORSORGE MIT MASSNAHMEN DER ORTSPLANUNG

Personen, zentrale Lebens- und Arbeitsräume sowie deren Infrastruktur sind möglichst gut vor bestehenden oder sich neu abzeichnenden Naturgefahren zu schützen. Die gesetzlichen Grundlagen und auch die Strategie des Bundes verlangen, bei der Planung und Ausführung von Schutzmassnahmen Prioritäten zu setzen. Der Reihe nach sind die folgenden Zielsetzungen zu beachten:

- *Vermeidung oder Verringerung potenzieller Schäden durch vorsorgliche raumplanerische Massnahmen*

Am effizientesten und damit vorrangig zu verfolgen ist eine Raumnutzung, die Naturgefahren ernst nimmt und die notwendigen Freiräume für ausserordentliche Naturereignisse schafft. In gefährdeten Gebieten sollen grundsätzlich keine neuen Objekte erstellt werden. Als Teil des umfassenden Risikomanagements für Naturgefahren spielt deshalb die Raumplanung eine zentrale Rolle.

- *Verminderung potenzieller Gefahren durch bauliche Schutzmassnahmen und Schutzwaldpflege*

Das Erstellen und der Unterhalt von Schutzbauwerken zur Sicherung von Siedlungen oder von Infrastrukturanlagen ist kostenintensiv. Neue technische Massnahmen zur Verminderung des Gefahrenpotenzials sind deshalb nur zu ergreifen, wenn eine Nutzung bereits besteht oder nach Abwägung aller Interessen eine Nutzung im Gefahrengebiet erforderlich ist. In der Kosten/Nutzen-Betrachtung sind die langfristigen Folgekosten zu berücksichtigen. Wo der Schutzwald die Funktion von technischen Bauwerken übernimmt, ist er durch geeignete Pflegemassnahmen dauernd in gutem Zustand zu erhalten.

- *Ausführung oder Planung von anderen Massnahmen (Risikoverminderung)*

Besteht ein unzulässiges Risiko, das nicht durch Verminderung des Gefahrenpotenzials beseitigt werden kann, sind entweder Objektschutzmassnahmen zu treffen oder Notfallmassnahmen vorzusehen (Alarmsysteme, Überwachung, Alarmdienste, Evakuationspläne etc.), um das Risiko auf ein zulässiges Mass (Restrisiko) zu vermindern.

Nach Art. 2 Abs. 1 BauG sind die Ortsplanung und die örtliche Baupolizei Sache der politischen Gemeinde. Für den Schutz vor Naturgefahren gelten folgende Grundsätze:

- Die zuständigen Behörden berücksichtigen in ihrer raumwirksamen Tätigkeit die bestmöglichen verfügbaren Grundlagen für die Gefahrenbeurteilung. Wo keine vollständigen Grundlagen vorliegen, sind die vorhandenen Kenntnisse oder Hinweise zu Naturgefahren in den Planungs- und Bewilligungsprozessen zu berücksichtigen. Allenfalls ist die Gemeinde verpflichtet, einen Baustopp nach Art. 130 BauG zu verfügen bzw. eine Planungszone nach Art. 105 BauG zu erlassen. Bei Nichteinhalten dieser Grundsätze ist der Versicherungsschutz in Frage gestellt (Art. 10 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, sGS 873.1). Eine Baubewilligung ist nach Art. 87 Abs. 1 BauG zu erteilen, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. U.a. müssen auch die Voraussetzungen nach Art. 52 BauG erfüllt sein. Wo notwendig, sind lokal begrenzt vertiefte Abklärungen zu treffen. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen (allenfalls Objektschutzmassnahmen; Verweigerung der Baubewilligung) sind zu berücksichtigen, es sei denn, die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmbewilligung nach Art. 77 BauG sind

für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung nach Art. 77 BauG sind erfüllt. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift bedürfen allfällige Ausnahmegewilligungen der Zustimmung der zuständigen Stelle des Staates. Diese zieht bei der Prüfung die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen bei. Gefährden Bauten und Anlagen die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Sicherheit von Personen oder Sachen, so sind sie nach Art. 129 Abs. 1 BauG durch den Eigentümer instandzustellen oder zu beseitigen.

- Die Gefahrenkarte ist kein Erlass im Sinn von Art. 34 BauG, es handelt sich indes um eine Grundlage nach Art. 5 BauG. Um Schäden zu begrenzen, sind die Erkenntnisse der Gefahrenkarte rasch in die Nutzungsplanung der Gemeinden umzusetzen. Die notwendigen Ergänzungen und Anpassungen der Planerlasse müssen nach Vorliegen der Gefahrenkarte umgehend an die Hand genommen und innert nützlicher Frist – in der Regel innert dreier Jahre – öffentlich aufgelegt werden. Bei grösseren Anpassungen der Ortsplanungserlasse, nach Massnahmen an der Gefahrenquelle oder nach einem grösseren Ereignis sind die Grundlagen für die Gefahrenbeurteilung zu überprüfen. Soweit notwendig sind Anpassungen an der Gefahrenkarte und am Zonenplan vorzunehmen.
- Die Kosten für den Schutz von Gebieten, die heute der Bauzone zugeschrieben sind, gehen zu Lasten der Gemeinden, soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen. Die Grundeigentümer haben sich im Rahmen des Sondervorteils zu beteiligen.
- Die Kosten für angeordnete Objektschutzmassnahmen sind von den Grundeigentümern zu tragen. Für freiwillige Schutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden stehen Beitragsleistungen der Gebäudeversicherungsanstalt zur Verfügung.

DOKUMENTATION

- Wegleitung Naturgefahrenanalyse im Kanton St.Gallen, Naturgefahrenkommission 1999/2003
- Wegleitung punktuelle Gefahrenabklärung, Naturgefahrenkommission 2003
- Richtlinie Objektschutz gegen Naturgefahren, Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen 1999
- Weitere Unterlagen unter www.sg.ch, Stichwort Naturgefahren

BESCHLUSS

GEFAHRENBEURTEILUNG

Zum Schutz vor Naturgefahren berücksichtigen die zuständigen Behörden in ihrer raumwirksamen Tätigkeit vollständige Grundlagen für die Gefahrenbeurteilung. Wo keine vollständigen Grundlagen vorliegen, sind die vorhandenen Kenntnisse oder Hinweise zu berücksichtigen.

Koordinationsstand: Festsetzung; Federführung: Naturgefahrenkommission; Beteiligt: Gemeinden, Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung.

VERMINDERUNG DES GEFAHREN- UND SCHADENPOTENZIALS

Gebiete, die heute der Bauzone zugeschrieben und zum überwiegenden Teil überbaut sind, sind vor Naturgefahren zu schützen. Bestehen Schutzdefizite, hat die politische Gemeinde innert zweier Jahre nach Vorliegen der Gefahrenkarte ein Massnahmenkonzept mit Risikobetrachtung zu erstellen. Soweit keine Beiträge zur Verfügung stehen, gehen die Kosten zu Lasten der Gemeinde. Wenn konkrete Massnahmen getroffen werden müssen, haben sich die Grundeigentümer im Rahmen des Sondervorteils zu beteiligen. Angeordnete Objektschutzmassnahmen gehen vollumfänglich zu Lasten der Grundeigentümer.

Für eingezonte Flächen, die ganz oder zum überwiegenden Teil unüberbaut sind und in Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung liegen, ist innert dreier Monate nach Vorliegen der Gefahrenkarte eine Planungszone zu erlassen. Innert zweier Jahre ist für alle Gefahrenggebiete ein Massnahmenkonzept mit Risikobetrachtung vorzulegen. Wenn die Gefährdung nicht mit verhältnismässigen Massnahmen beseitigt werden kann, ist die fragliche Fläche einer Nichtbauzone zuzuscheiden. Der entsprechende Erlass ist in der Regel innert dreier Jahre nach Vorliegen der Gefahrenkarte öffentlich aufzulegen.

Koordinationsstand: Festsetzung; Federführung: Gemeinden; Beteiligt: Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung

VERMEIDUNG NEUER SCHADENPOTENZIALE

Neueinzonungen in Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung sind nicht zulässig. Eine Neueinzonung von Flächen in Gefahrengebieten mit mittlerer Gefährdung ist nur möglich, wenn

- keine anderen Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung bestehen;
- die inneren Nutzungsreserven (z.B. Industriebrachen) erschöpft sind;
- eine Baulücke geschlossen werden soll.

Die Finanzierung und Realisierung der Schutzmassnahmen (Bau, dauernder Unterhalt) durch die politische Gemeinde oder die Grundeigentümer muss im Zeitpunkt des Erlasses sichergestellt sein. Weitere Massnahmen sind im Einzelfall zu prüfen.

Koordinationsstand: Festsetzung; Federführung: Gemeinden; Beteiligt: Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung

GEFAHRENGEBIETE ENTLANG VON FLUSSLÄUFEN

Für Gefahrengebiete mit erheblicher Gefährdung, bei welchen diese einzig durch Flussläufe begründet ist, gelten die gleichen Regeln hinsichtlich Prüfungsumfang, weiteren Abklärungen und Fristen. Inhaltlich (Auszonungen, Nichteinzonungen) sind Abweichungen von diesen Regeln möglich, wenn das Hauptbaugebiet ganzer Gemeinden innerhalb der Gefahrengebiete mit erheblicher Gefährdung liegt und keine anderweitigen Möglichkeiten für die bauliche Entwicklung gegeben sind. Es sind andere Massnahmen zu treffen (Objektschutz, Alarmsysteme usw.). Zudem ist aufzuzeigen, wie und in welchem Zeitraum das Risiko in den Konfliktgebieten auf ein tragbares Mass vermindert werden kann.

Koordinationsstand: Festsetzung; Federführung: Gemeinden; Beteiligt: Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung

NACHFÜHRUNG DER GRUNDLAGEN FÜR DIE GEFAHRENBEURTEILUNG

Die Naturgefahrenkommission erarbeitet zusammen mit den Gemeinden innert zweier Jahre zuhanden der Regierung einen Vorschlag, wer welche Grundlagen nach welchen Vorgaben nachführt und wer die Kosten trägt.

Koordinationsstand: Zwischenergebnis; Federführung: Naturgefahrenkommission; Beteiligt: Gemeinden, Kantonsforstamt, Gebäudeversicherungsanstalt, Tiefbauamt, Amt für Raumentwicklung

c) Stufe Leitfaden

Auszug aus "Naturgefahren im Kanton St.Gallen. Leitfaden für Vorsorge und Schutz"

SENSIBILISIERUNG UND MITWIRKUNG⁵⁸

Die Sensibilisierung der Behörden und der Bevölkerung ist eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der erforderlichen raumplanerischen Massnahmen. Es gilt zu vermitteln, dass es weder absolute Sicherheit noch fehlerfreie Vorhersagen geben kann. Sinnvollerweise wird der Bevölkerung bei der Massnahmenplanung Gelegenheit zur Mitsprache gegeben. Bei Planungsaufgaben verpflichtet bereits das Raumplanungsgesetz die Behörden zur Information und Mitwirkung.

EINBEZUG VON BEVÖLKERUNG UND KANTON⁵⁹

Bei der Erarbeitung des Massnahmenkonzepts muss die Bevölkerung gemäss Art. 4 RPG in geeigneter Weise mitwirken können. Das Massnahmenkonzept ist nicht grundeigentümerverbindlich, hat aber Auswirkungen auf spätere grundeigentümerverbindliche Verfahren wie die Änderung der Bauordnung oder des Zonenplans, Baugesuchsverfahren oder Gesuche um Zusicherung von Kantonsbeiträgen zu technischen Schutzmassnahmen. Das Massnahmenkonzept gilt – zusammen mit der Gefahrenkarte – als notwendiger Bestandteil der kommunalen Richtplanung im Sinne von Art. 5 BauG und bedarf keiner Genehmigung durch den Kanton. Allerdings sollte der Kanton, wie bei den anderen Teilen der kommunalen Richtplanung bereits üblich, auch über ein Massnahmenkonzept informiert werden (Art. 5 Abs. 3 BauG). Betroffene kantonale Stellen wie etwa Kantonsforstamt, Tiefbauamt/Wasserbau oder Amt für Raumentwicklung sollten mit einbezogen werden. Sie geben eine Stellungnahme zum Massnahmenkonzept ab – vorbehalt-

⁵⁸ Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen (2007a:5)

⁵⁹ Naturgefahrenkommission des Kantons St.Gallen (2007a:20)

lich der allgemeinen Befugnisse des Kantons als Aufsichtsbehörde.